

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

AQUILLAS PAULO SUDARO SILVA

**POLÍTICAS DE AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS COMO FERRAMENTA
ESTRUTURADORA/CRIADORA DE UM SETOR INDUSTRIAL: O CASO DO
SETOR NAVAL BRASILEIRO**

CURITIBA

2017

AQUILLAS PAULO SUDARO SILVA

**POLÍTICAS DE AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS COMO FERRAMENTA
ESTRUTURADORA/CRIADORA DE UM SETOR INDUSTRIAL: O CASO DO
SETOR NAVAL BRASILEIRO**

Pesquisa desenvolvida para o Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná como nota integral da matéria Monografia II e parte das exigências para a obtenção do título de graduado.

Orientador: Profº. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto

CURITIBA

2017

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 O ESTADO E SUAS ATRIBUIÇÕES	5
2.1 A VISÃO DE MICHAL KALECKI SOBRE O INVESTIDOR PRIVADO	6
2.2 A VISÃO DE JOHN M. KEYNES: OS AGENTES INVESTIDORES	7
2.3 A VISÃO DE HYMAN P. MINSKY: INSTABILIDADES NO SISTEMA CAPITALISTA E O PAPEL DO ESTADO	8
2.4 A VISÃO DE MARIANA MAZZUCATO: O MITO SOBRE O ESTADO	11
3 POLÍTICAS INDUSTRIAIS ORIENTADAS À DEMANDA – OCDE	12
3.1 HOLANDA: O CASO DA ENERGIA “VERDE”	15
3.2 REINO UNIDO: EFICIÊNCIA ESTRATÉGICA DO ESTADO	16
3.3 SUÉCIA: PRODUÇÃO DE ENERGIA LIMPA	17
3.4 ESTADOS UNIDOS: INOVAÇÃO A PARTIR DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	17
4 O SETOR NAVAL BRASILEIRO	19
4.1 O AGENTE ESTRUTURADOR/ARTICULADOR	19
4.1.1 Os planos para a Marinha Mercante e Construção Naval	22
4.2 O AGENTE FINANCIADOR	27
4.3 A II EXPANSÃO	31
4.3.1 O PAC	32
4.3.2 O Programa de Modernização e Expansão da Marinha Mercante	33
4.3.3 2007 – O Início da Expansão	34
4.3.4 2008 – Expansão e novos acordos de demanda garantida	37
4.3.5 2009 – Retomada do crescimento pós crise financeira mundial	39
4.3.6 2010 – Novas perspectivas no cenário mundial	42
4.3.7 2011-2014 – Consolidação da II Expansão	44
4.3.8 2015 – A Derrocada da Indústria Naval Brasileira	50
5 CONCLUSÃO	54
6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55
7 ANEXOS	57

1 INTRODUÇÃO

Desde meados do século passado, o Brasil passou por um intenso processo de mudanças estruturais. De acordo com Bielschowsky (1988), nos anos do pós-guerra, o Brasil, apesar de sua característica de país subdesenvolvido, ensaiou um processo de industrialização através de planos concretos de desenvolvimento de certos setores industriais (ex. indústrias de base). Este processo contava com um ator principal – o Governo. Deste período até a década de 1980 o Brasil possuía um tipo de política econômica com o Estado mais presente, como articulador no setor industrial. A partir da reorientação do pensamento econômico a partir da década de 1980, observada em praticamente todos os países latino americanos, a corrente neoliberal tomou conta das principais decisões de como gerir políticas econômicas. Com isto, o Brasil apresentou mudanças significativas no que diz respeito ao processo de industrialização.

A presente pesquisa procura mostrar como uma mudança estrutural pode resultar em uma reorientação do crescimento do país. Esta mudança estrutural tem como ator principal o Governo e suas ferramentas de implementação de políticas industriais. Diante da questão de como realizar uma mudança da estrutura produtiva e as várias incertezas que isto envolve, as seguintes questões gerais são levantadas: Quais são os tipos de investimento que promovem a mudança estrutural? Qual é o papel do Governo nestes investimentos? Quais são suas políticas de compras? Quais projetos de estímulos ao processo industrial estão na agenda governamental? Em termos gerais a pesquisa procura mostrar como os gastos/investimentos governamentais desempenharam um papel significativo de gerador de crescimento produtivo, tanto de forma direta, quanto indireta – “puxando” o setor privado, ou estimulando-o a investir através das políticas ditas “orientadas à demanda”. De maneira mais específica, a pesquisa trará um enfoque no setor naval brasileiro. Esta pesquisa se subdivide em 3 capítulos: 1º O Estado, suas funções e atribuições, 2º as políticas orientadas a demanda já vistas nos países desenvolvidos e 3º o setor naval brasileiro, seus dois períodos de expansão, seu declínio e os motivos destas trajetórias.

2 O ESTADO

No âmbito das Ciências Econômicas a noção de Estado é normalmente conceituada sob vieses de teorias e pensamentos econômicos particulares. Sua definição, visões de função e atribuições não raro contrastam umas com as outras. Em algumas linhas teóricas como as de Friedrich Hayek, Milton Friedman, Ludwig von Mises, George J. Stigler, dentre outros, as funções e atribuições do Estado são relegadas a atividades passivas, coordenativas ou até mesmo contemplativas. Ao passo que as teorias postuladas por Michal Kalecki, J. M. Keynes e alguns de seus precursores, como Hyman P. Minsky, atribuem um papel muito mais ativo na economia, aliás, em se tratando de uma economia capitalista financeira e monetária, para estes últimos, o Estado é essencial. Para primeiro grupo, segundo Stanley Brue (2006), “o governo é inerentemente ineficiente como um agente para atingir os objetivos que podem ser satisfeitos por meio de trocas privadas”¹, e ainda acrescenta que a economia é auto ajustável e reguladora. Ainda de acordo com Brue (2006), em contraste com essa visão de Estado, o segundo grupo defendia “políticas fiscais e monetárias ativas. Os economistas keynesianos defendiam que o governo deveria intervir ativamente por meio de políticas fiscais e monetárias adequadas”.

No capítulo II da Constituição de 1988 – Constituição da República Federativa do Brasil, art. 21, encontra-se as atribuições oficiais do Estado brasileiro. Dentre as mais gerais, cabe ressaltar as principais competências no âmbito econômico. Além de promover o desenvolvimento, seja direta ou indiretamente, dos serviços mais “básicos” como telecomunicação, postagem, etc. (encontrados nos incisos XI e X, respectivamente), chama a atenção os incisos IX – “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e o X – “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...] b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético [...], d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário [...], f) os portos marítimos”.

Apesar das descrições acima a respeito das atribuições oficiais do Estado, como já citado, a corrente de pensamento econômico neoliberal alega, em termos gerais, que a economia deve ser deixada aos controles da “mão invisível” (termo

¹ BRUE, Stanley L.. História do Pensamento Econômico. São Paulo. Thomson Learning, 6ª ed. 2006. p. 484.

cunhado por um de seus “pais”), leia-se Mercado. Ou seja, o melhor que o Estado poderia fazer era delegar, ceder, fazer concessão ou dar permissão (e termos mais atuais), à iniciativa privada, a fim de promover o crescimento econômico. Esta corrente de pensamento econômico obteve forte influência na maioria dos países ocidentais nas últimas décadas, principalmente nos países periféricos, como é o caso do Brasil. As estruturas produtivas, o modo de conduzir as políticas econômicas, industriais e de comércio do Brasil passou por inúmeras mudanças, principalmente depois da década de 1970, a fim de se “adequar” às economias desenvolvidas. O resultado não foi o esperado.

2.1. A VISÃO DE MICHAL KALECKI SOBRE O INVESTIDOR PRIVADO

Michal Kalecki foi um importante economista polonês, que nasceu em Lodz, em 1899, conhecido por sua Teoria da Dinâmica Econômica, publicada originalmente em 1954). Ele procurou demonstrar quais os mecanismos que constituem a “atividade econômica”. Segundo Miglioli² (1983) “A variável estratégica na explicação do nível de atividade econômica, seja num ano ou seja ao longo do tempo, é o investimento”. Pela ótica dos gastos, ele admitiu que não só os agentes privados, mas também o Governo tinha um papel fundamental nos investimentos. Ao contrário do que a teoria microeconômica convencional apregoa, não é a partir dos ganhos ou lucros, auferidos em períodos anteriores, o principal determinante dos investimentos privados em período presente ou posterior. São as decisões de gastos, ou seja, o investimento feito em um determinado período, que determinará a massa de lucros auferidas em um período posterior (Kalecki, capítulo 9, 1954).

No entanto, o investimento privado possui uma limitação importante: o tamanho da propriedade do capital. Não é só as deseconomias de grande escala, nem as limitações de mercado – os dois fatores gerais de limitação do tamanho de uma firma para o autor. Quanto maior for o capital próprio de uma empresa, tanto maior será a facilidade de se obter crédito no sistema financeiro, crédito este que financia o investimento privado. Sendo assim, é o tamanho da firma ou o seu capital próprio um fator limitante.

2.2 A VISÃO DE JOHN M. KEYNES: OS AGENTES INVESTIDORES

² Jorge Miglioli, brasileiro, economista, nascido em 1935 e professor da Unicamp. Um dos principais estudiosos das obras de M. Kalecki no Brasil.

John Maynard Keynes nasceu em Cambridge, em 1883. Foi um homem ativo não só nos negócios, mas também no meio cultural e também político. Contudo foi Teoria Geral³ a obra que se tornou mais conhecida, assim como o tornou talvez o economista mais conhecido do século XX. Em meio a uma conturbada época – “crash de 1929” – Keynes tornou-se mundialmente conhecido por introduzir uma nova teoria econômica, a qual buscava entender e explicar, em termos macroeconômicos, como uma crise não só poderia acontecer em uma economia capitalista, mas também o é intrínseca.

Assim como M. Kalecki, Keynes também realizou duras críticas ao que se pensava (e o que se voltou a pensar nas últimas décadas) sobre os principais agentes/atores propulsores do Investimento na economia – o investidor privado. Para o autor “o montante de investimento corrente dependerá, por sua vez, do que chamaremos de incentivo para investir”, (TG, p. 62). Faz-se necessário pontuar que este incentivo a investir não está relacionado com a ideia de poupança prévia, como é amplamente aceito e muitas vezes divulgado mesmo nos meios acadêmicos. Apesar de serem uma identidade (poupança e investimento, em termos macroeconômicos), não é a partir da poupança, em um determinado período, a realização de investimento em um período posterior. Isto até pode se verificar no âmbito individual de uma pequena ou média empresa, contudo em termos macroeconômicos isto não é verdade. Keynes apontou como “falácia” “a ideia absurda, embora quase universal, de que um ato de poupança individual é tão favorável à procura efetiva quanto outro consumo individual” (Teoria Geral, p. 210). Isto porque a decisão de poupar não configura necessariamente um “pedido concreto” de consumo em período posterior, é apenas a decisão de não consumo corrente. Aqui reside outro limitante, para a iniciativa privada, de decisão de investir: mesmo que exista quantidade significativa de poupança, esta não se configura, necessariamente uma decisão de se investir no futuro, aliás, do ponto de vista do investidor privado, no Brasil o “empresário”, uma crescente poupança se configurará menor consumo para os seus produtos, e menor consumo não despertará nenhuma decisão de alocação de mão de obra para maior produção. As complicações das decisões de investimentos a partir do setor privado ainda se agravam pois,

³ A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, publicada originalmente em 1936.

“O possuidor de riqueza (o investidor privado) deseja não um rendimento provável determinado, porém o rendimento provável mais vantajoso entre os que lhe são oferecidos, de maneira que um desejo maior de possuir riqueza reduz o rendimento provável com que terão de confrontar-se os produtores de novos investimentos” (TG, p. 211).

Não se procura aqui mostrar que o investimento do setor privado não é importante para a economia, pois o é. Contudo, suas características e os motivos pelos quais as decisões de se investir, a partir deste setor, são tomadas, sofrem influências peculiares e particulares já expostas acima (tamanho da empresa, acesso a crédito, etc.). O investidor privado tem dificuldades em realizar novos investimentos, principalmente quando se trata de um campo novo, desconhecido, como é o caso de novas tecnologias e inovação, pois o ambiente é incerto e, não raro, muito custoso. Vale lembrar que as características do setor privado em investir são independentes das decisões de poupança em períodos anteriores; podem sofrer alguma influência, é claro, mas não é fator de decisão.

Mais uma vez, são apresentados alguns argumentos que contrapõem a visão celeste de maior eficiência econômica quando a dinâmica da mesma se deixa ao sabor do Mercado, através de seus agentes “racionais”, agentes privados. Há outro agente, em se tratando de sociedades organizadas economicamente em sistema capitalista, com poder muito maior e decisivo, quando usado de maneira assertiva: o já mencionado, Estado.

2.3 A VISÃO DE HYMAN P. MINSKY: INSTABILIDADES NO SISTEMA CAPITALISTA E O PAPEL DO ESTADO

Hyman Philip Minsky foi um economista americano, nascido em 1919, que se tornou amplamente reconhecido, não só no meio acadêmico, mas também no meio político e nos negócios, na última crise econômica financeira de 2008, mesmo tendo falecido em 1996. Isto porque seu vasto e minucioso trabalho teve como objeto central a dinâmica do capitalismo moderno, mergulhado em um sistema financeiro bem organizado que, no entanto, torna-o mais instável e com características muitas vezes cíclicas, mesmo não muito perceptível da maioria. Minsky teve notória influência dos dois economistas supracitados, mas era também conhecido como um economista “que pensava 30 anos à frente”. Apesar de sua vasta produção acadêmica, foi a teoria sobre a instabilidade⁴ intrínseca à estabilidade econômica do capitalismo moderno, que o tornou conhecido

⁴ Em sua célebre obra “Stabilizing an Unstable Economy”, de 1986

mundialmente. Esta ideia é sustentada, pois para ele o desequilíbrio é inerente ao capitalismo. Este desequilíbrio, aliás, não poderia ser sanado se deixado às correções do Mercado.

Hyman Minsky se debruçou na análise do sistema capitalista moderno tanto quanto da importância do “Estado Grande” em uma economia com estas características. Pois, as instabilidades econômicas aumentam o grau de incerteza dos agentes. Sendo assim, torna-se cada vez mais difícil a tomada de decisão por parte dos agentes econômicos privados, principalmente a respeito de novos investimentos. A incerteza aumenta o risco. No entanto, em se tratando de incertezas em meio a crises e recessões, este risco acaba por se tornar alto demais para se aventurar em um possível ganho maior. H. Minsky ainda observa que “no capitalismo a instabilidade tende a se agravar” (ibidem, p. 20).

“Um resultado previsível é os investidores começarem a preferir ganhos financeiros imediatos que podem ser propiciados por deslocamento de capital para aplicações financeiras mais duradouras e seguras – embora menores –, em detrimento de investimentos que impulsionam o crescimento econômico e desenvolvimento de longo prazo. [...]. A especulação sobrepuja os empreendimentos”. (Ibidem, p. 20).

Esta é uma característica dos agentes privados já mencionada acima. Assim sendo, cabe a outro agente a missão de estabilizar, retomar e reestruturar os investimentos necessários ao crescimento econômico: o Estado. É por certo que algumas medidas do Estado são mais corretivas e de curto prazo, como as intervenções rápidas de que falou Minsky – intervenções financeiras –, e outras que exigem prazos maiores para se reestabelecer um crescimento estruturado, como é o caso da retomada da produção, níveis de emprego e renda. Para estes dois papéis do Estado na economia, H. Minsky repartiu em três efeitos os déficits governamentais necessários para que a economia [americana] não sofresse um colapso, a saber: o efeito renda e emprego, o efeito orçamentário, e o efeito portfólio.

O primeiro efeito – Efeito renda e emprego – é admitido mesmo nas teorias convencionais de determinação da Renda. O Governo pode contratar funcionários para diferentes setores, gerando emprego e renda à população, e claro, em retorno pode oferecer serviços à população. Além das transferências à população (seguro desemprego, pensão, aposentadorias, programas sociais, et.), o Estado também

pode comprar diretamente bens e serviços das empresas privadas. Estes gastos em bens e serviços são componentes da demanda agregada, juntamente com as decisões de gastos privados em consumo e investimentos. Já o segundo efeito – também chamado pelo autor como “efeito fluxo de caixa” – Minsky faz questão de relembrar um conceito básico: “Na consolidação das contas de todas as unidades as somas dos superávits (+) e déficits (-) financeiros realizados deve ser necessariamente igual a zero”. (Minsky, p. 30). Parece mesmo um tanto óbvio, mas não é raro encontrar inúmeras reportagens de cunho econômico rechaçando os déficits governamentais, os quais são necessários acontecer, principalmente em períodos de crise econômicas. O déficit do setor privado está na diferença entre o total de investimentos, sejam eles em novos empreendimentos, estoques, novas instalações de plantas produtivas, etc. sobre a poupança bruta. O setor privado não é capaz de sustentar grandes déficits a médio prazo, sequer a longo. Esta é uma característica presente apenas no setor público, através de seus mecanismos e ferramentas econômicas. Isto se torna ainda mais importante e necessário em uma economia como a capitalista, onde sua dinâmica se baseia em contratos e dívidas. O terceiro efeito – também intitulado “balanço financeiro” – Minsky procura demonstrar que não é só as firmas e famílias que podem incorrer em déficits, dívidas, mas também as instituições financeiras (com mais frequência do que se imagina). Em meio a uma crise e recessão econômica, o Estado pode surgir como o chamado “financiador de última instância”. Há, é claro implicações negativas com esta característica, como é o caso do risco moral que pode haver nas instituições financeiras e suas atividades. Por ter o Estado como agente de segurança, em última instância, determinadas instituições financeiras podem se valer desta segurança para mergulharem em negociações mais arriscadas. Há também, no entanto, consequências positivas para esta característica, as quais foram percebidas e apontadas por Minsky em sua análise da crise americana:

“Uma explicação do grande aumento das dívidas e déficits governamentais que ocorreram durante a recessão do ano de 1975 é que inúmeras empresas e instituições financeiras conseguiram adquirir ativos seguros, melhorando a liquidez de suas carteiras, apesar da queda da renda agregada e do nível de emprego”.

E não foram só as instituições financeiras que se beneficiaram dessas medidas, ainda segundo o autor, tanto as famílias quanto as empresas puderam diminuir

seus endividamentos a partir também de “ativos mais seguros”, como os títulos de dívida pública. “A existência de uma dívida governamental grande e crescente serviu como um estabilizador significativo” (Minsky, p. 42).

2.4 A VISÃO DE MARIANA MAZZUCATO: O MITO SOBRE O ESTADO

Nascida em Roma, em 1968, Mariana Mazzucato é, sem dúvida uma das economistas mais proeminentes em se tratando do papel do Estado na economia, na atualidade. “Mais do que nunca, faz-se necessário hoje questionar o papel do Estado na economia” (“Never more than today is it necessary to question the role of the State in the economy”. Mariana Mazzucato, 2013 – tradução minha). A obra⁵ desmascara a incutida ideia de que o Estado é uma máquina inchada, ineficiente e burocrática, a qual de nada deveria ter parte das inovações tecnológicas e dos negócios do mundo moderno. No entanto, Mazzucato lembra os trabalhos pioneiros de Karl Polanyi⁶, que foi revolucionário ao mostrar o mito que existia na ideia de oposição entre o Estado e o Mercado: “o mais capitalista de todos os mercados, isto é, o mercado nacional, foi energicamente ‘forçado’ a existir pelo Estado” (MAZZUCATO, 2013, p. 37). A economista também compactua com as ideias de John Maynard Keynes e de Minsky sobre o papel do Estado nas constantes intempéries inerentes do capitalismo [moderno] e de que deveria haver um equilíbrio entre os gastos governamentais (G), os privados (I), as despesas em consumo (C) e também as exportações líquidas (X-M), pois os gastos privados – os investimentos (I) – sofriam uma grande volatilidade: este não era função apenas de taxas de juros ou de impostos, mas também do que Keynes chamou de “espírito animal”. Esta incerteza então, não raro, causa escassez de investimentos, bem como períodos de declínio de atividade econômica, caso o Estado não aja.

Para Mazzucato (2013) a esmagadora maioria dos economistas têm se preocupado com o crescimento da riqueza na sociedade, desenvolvendo teorias de renda, produto, emprego, salário, terras, etc. Contudo, Sollow e Abramovitz (1956), ao introduzir suas teorias do crescimento econômico, mostraram que o capital e a força de trabalho (ou mão de obra) não podiam explicar 90% do crescimento de uma nação industrializada e moderna como a dos EUA, por exemplo. A produtividade, inovação, tecnologia e outros muitos fatores encontravam-se na

⁵ The Entrepreneurial State, publicada em 2013.

⁶ Karl Paul Polanyi, filósofo social, doutor em direito, historiador econômico e economista, nascido em Viena, Áustria, em 1886.

variável residual do modelo que tinha o trabalho (L) e o capital (K) como variáveis explicativas da função de produção (Y). As teorias do crescimento foram sendo “aprimoradas”, ou seja, foram sendo incorporadas variáveis que pudessem dar mais robustez ao modelo, como exemplo, tem-se as teorias “endógenas” de Grossman e Helpman (1991). Mazzucato (2013) ressalta que a inovação *per se* não é garantia de crescimento econômico, pois é um campo de muitas incertezas. Os “sistemas” do progresso tecnológico e do crescimento schumpeterianos, lembrou Mazzucato, teriam o papel de redes que conectam e interligam setores públicos e privados com o propósito de criação, absorção e difusão de novas tecnologias em todos os setores produtivos.

3 POLÍTICAS INDUSTRIAIS ORIENTADAS À DEMANDA – OCDE

As políticas industriais e de inovação orientadas à demanda é um tema que voltou à pauta acadêmica e também na agenda governamental de vários países desenvolvidos economicamente nas últimas décadas, após vários anos de negligência no assunto, devido orientações de teóricos neoclássicos. Contudo, foi neste ambiente de negligência governamental em promover políticas de inovação estruturadas pelo lado da Demanda, que estudos acadêmicos e pesquisas mais empíricas começaram a se fazer presente, na tentativa de explicar o sentido de Demanda por Inovação. Este tipo de política foi apontado como uma possível ferramenta de política industrial aos países em desenvolvimento por Rainer Kattel e Veiko Lember (2010). A definição deste tipo de política foi intitulada pela sigla PPfl – Public Procurement for Innovation.

“Mais concretamente, o PPfl é uma forma especial de contratação pública que ocorre quando uma agência pública atua para comprar ou fazer um pedido de um produto - serviço, bem ou sistema - que ainda não existe, mas que provavelmente poderia ser desenvolvido dentro de um período de tempo razoável (longo prazo), com base em novos ou inovadores trabalhos por parte das organizações que comprometem-se a produzir, fornecer e vender o produto comprado” (Kattel e Veiko, 2010, p. 4. Tradução e comentário próprio)

Os autores ainda apontam que esta ferramenta de política econômica é um dos principais fatores ao desenvolvimento de novas tecnologias e inovações em geral, contrariando a literatura convencional sobre as aquisições públicas, as quais pressupõem serem os mercados de livre concorrência a principal fonte de

inovações, e não as aquisições e contratos públicos. A história das principais tecnologias e inovações surgidas no presente século contrariam empiricamente as proposições desta premissa convencional.

Em um relatório publicado pelo TAB⁷ (2006) foram expostas as razões pelas quais os governos deveriam prestar mais atenção a esses tipos de políticas. Edler (2006) ressalta a tendência natural de concentração na criação de inovações, isto porque se trata de um campo muitas vezes incerto, que demanda tempo e vultuosos recursos financeiros. Sendo assim, há medidas orientadas a demanda que podem ter efeitos positivos sobre as inovações, porém tais medidas só são efetivas quando se tem a coordenação dos ministérios responsáveis pelos setores e casos excepcionais de algum setor a ser reestruturado. Isto porque deve haver uma sincronia real entre os novos conhecimentos e os compradores adequados (e isso já é consenso nas literaturas sobre sistemas de inovação), pois se deixado ao mercado, nem sempre obtêm os melhores resultados.

Existem três razões principais, segundo Edler (2006), para explicar as atividades governamentais com relação à demanda por inovações: (1) barreiras estruturais para o início da demanda; (2) a busca de objetivos políticos específicos através do estímulo da demanda e (3) a melhoria dos serviços estatais através do uso das inovações. E as atividades estatais devem ser levadas em conta não só no estímulo à inovação em geral, estas mesmas razões podem ser apresentadas em se tratando de inovação de um setor econômico estrutural, ou até mesmo a criação de outro. Há ainda cinco tipos de abordagem sobre políticas orientadas à demanda:

- I. A forma mais direta de se implementar políticas orientadas à demanda é a própria demanda por parte do Estado, garantindo a venda da produção requerida de algum setor. Na Europa, à época do relatório, a média de despesa pública dos países membros chegavam a ser de 16% do PIB. Grande parte destes gastos se davam nos diferentes setores da economia como, saúde, construção civil, energia, tecnologias, etc. e experiências empíricas demonstram o poder de inovação que pode surgir deste tipo de demanda. Isto porque a demanda pública pode apresentar certas exigências na produção de bens e serviços, a exemplo inovação.

⁷ Office of Technology Assessment at the German Bundestag: Empresa alemã de assessoria econômica ligada à implementação de políticas de inovação. Prestou assessoria ao governo alemão nos principais programas de inovação tanto no âmbito nacional como nos governos estaduais alemães, e também outros governos da União Europeia.

- II. Outro fator de suma importância é o financiamento destas políticas. As duas principais medidas de apoio financeiro por parte do Estado são os subsídios a demanda e concessões fiscais, além do financiamento da execução de projetos. Assim na maioria dos casos o efeito inicial é de difusão das inovações, seguido de maior dinamização dos setores em questão.
- III. As informações concernentes aos produtos e serviços inovadores. Há necessidade de formação e capacitação da mão de obra envolvida no desenvolvimento das inovações, para que haja maior segurança e qualidade nas mesmas, resultando em aceitabilidade dos clientes e funcionalidade para as empresas demandantes.
- IV. A regulação tanto do setor de implementação das políticas governamentais quanto as próprias políticas transmitem mais segurança para o uso de tais ferramentas. Em se tratando de inovação tecnológica, a regulação permite, por exemplo, que sejam feitas transações eletrônicas por todo mundo via internet com segurança e rapidez. Os regulamentos também afetam os fabricantes no setor industrial, a fim de alcançar patamares de qualidade na produção cada vez maiores. Sob regulação adequada e ativa, os clientes têm maior segurança e estímulo a demandar mais produtos e serviços, pois têm a certeza de qualidade.
- V. Por fim, um grupo final de medidas fazem uma combinação de dois fatores: uma abordagem mais estratégica, a qual combina diferentes ferramentas do lado da demanda fazendo uma conexão simbiótica entre o Estado e a demanda privada. Esta abordagem tem como objetivo a ampliação e difusão de novos mercados. a outra abordagem seria a combinação de mecanismos de ambos os lados, da demanda e da oferta, tendo o Estado como planejador, coordenador e provedor dos fatores necessários à implantação de uma inovação, bem como garantindo condições de demanda favoráveis, caso o prosseguimento da inovação seja por iniciativa privada.

Neste relatório publicado em 2006, foram escolhidos 6 países e observados seus comportamentos quanto a esse tipo de política, o grau de orientação a políticas de inovação, as demandas públicas e sua participação na produção nacional e o potencial de difusão destas medidas. Os países analisados

foram: Finlândia, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha e Holanda. Alguns destes países possuem características muito similares, tomar-se-á, portanto, notas sobre os seguintes países:

3.1 HOLANDA: O CASO DA ENERGIA “VERDE”

A Holanda foi um dos países a primeiro implantar em suas diversas políticas econômicas a ferramenta de política orientada a demanda, já nos anos 1990, através dos contratos públicos. Através dos contratos públicos a demanda por produtos e serviços inovadores podem ser alavancados, pois o Estado tem a característica de maior potencial comprador para este tipo de produto por absorver qualquer tipo de risco inerente à inovação, bem como tem a capacidade de financiar, mesmo no longo prazo, as pesquisas, produção e implantação das inovações ao mercado. O professor Edler (2007) ainda enfatiza a importância do Estado principalmente quando se trata de inovações de produtos e serviços mais sustentáveis e ecologicamente sofisticados, demandas cada vez mais crescentes nos dias atuais.

O exemplo holandês deste tipo de política foi a geração de energia “verde”, ou sejam energia renovável. A política tinha como base a ferramenta de subsídio às inovações presentes na produção de energia renovável. Ainda nos anos 1990 esta política obteve seus resultados, contudo o fato da Holanda não ter coordenado esta política com outras medidas de o resultado não foi tão grande como poderia ter sido. Os melhores resultados deste tipo de política são conhecidos nos países que adotam esta prática não só como uma meta setorial, mas também como uma política coordenada a alavancar outros setores estruturais da economia. Outra política adotada pela Holanda e que, desta vez, obteve resultados promissores foi a promoção das TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação. A estratégia do Estado estava na criação de um portal eletrônico de informações públicas (e-governo), assim como “a tentativa de introduzir um software com padrões abertos e código aberto nas administrações” (Edler, 2007). Esta iniciativa do governo foi muito bem vista não só pela criação do software em si, mas também chamou a atenção na execução e coordenação presentes na implantação da política, medidas que resultaram na difusão da nova tecnologia não só no ambiente público, mas também se tornou ferramenta de maximização na coleta de dados pelo setor privado.

3.2 REINO UNIDO: EFICIÊNCIA ESTRATÉGICA DO ESTADO

O Reino Unido passou a apresentar sinais claros de implementação desta ferramenta de política econômica – as políticas orientadas a demanda – nos últimos anos, o que não era visto há algumas décadas. O país passou adotar medidas executadas de forma horizontal, através da criação de vários ministérios e também verticalmente na delegação de tarefas a agências públicas e agentes regionais. Cada setor estratégico para a economia britânica passava a contar com a implementação e coordenação do Estado como uma estratégia de inovação em cada um deles. Uma de suas estratégias principais estava nos contratos públicos. Através deste conceito de políticas de aquisição voltadas para a inovação, o governo britânico obteve inúmeros resultados positivos, conceito denominado por “boas práticas”. O Reino Unido contava com: (1) uma visão clara na área de aquisição, ou seja, sabia o que deveria ser estimulado e quais ferramentas usar, e cuja a responsabilidade de inovação (através do órgão DTI) a partir destas aquisições estava vinculada a responsabilidade de compras (a cargo do OGC – Escritório de Comércio Governamental) e responsabilidade setorial (outros Ministérios); (2) contava também com um apoio estudos científicos, os quais identificava e alavancava as políticas estruturais, as chamadas “inteligência de mercado”, ou seja uma abordagem adequada à quebra de barreiras a inovação através de uma sincronia entre maior transparência no mercado e no diálogo indústria – demandantes; além disso contava com (3) a forte liderança do DTI; (4) forte sincronia entre os Ministérios responsáveis por cada setor econômico e social; (5) a integração de todos os níveis hierárquicos do Estado com os representantes do setor industrial e (6) um gerenciamento de processos muito bem desenvolvidos.

Estas abordagens apresentadas no Reino Unido permitem colocar em foco de importância, quanto à aplicação de políticas orientadas à demanda, dois fatores: primeiro, para que a demanda seja ativada de modo proficiente, as estratégias expostas, bem como um plano estrutural deve estar presente neste tipo de política econômica; e em segundo lugar, as políticas orientadas à demanda devem se fazer presente em todas políticas e regulamentos setoriais, como principal ferramenta de política industrial.

3.3 SUÉCIA: PRODUÇÃO DE ENERGIA LIMPA

A Suécia teve sua abordagem de políticas orientadas à demanda também na produção de energia limpa, como sinal de “boas práticas”, assim como a Holanda, e também compôs o quadro de pioneiros neste tipo de abordagem, ainda

nos anos 1990. Este tipo de política não apresentou uma formulação tão concreta até períodos mais recentes, mas foram o suficiente para incentivar o modo como as economias europeias vizinhas desenharam suas políticas para produção energética. As principais lições que se podem tirar das implementações da Suécia são: (1) a conexão existente na identificação das necessidades sociais e a implementação das inovações; (2) a identificação exata de mercado (fornecedores e consumidores) e também do conhecimento tecnológico, através de estudos preliminares de mercado antes das aquisições; (3) seleção direcionada do setor de tecnologia e definições funcionais, sem especificar produtos; (4) mobilização direcionada da demanda, tanto pública quanto privada; (5) inclusão de toda a cadeia de demanda na implantação das políticas, não só o demandante final; (6) o apoio de medidas de informação e conscientização dos consumidores quanto aos frutos da inovação, quando necessários até subsídios aos próprios consumidores; e por fim (7) o monitoramento e avaliação dos efeitos das políticas. O exemplo da Suécia se torna mais importante na organização e metodologia com que foram aplicadas as políticas orientadas à demanda, do que no exemplo específico da geração de energia limpa. A Suécia ainda implementou políticas assertivas no setor de transportes e também no desenvolvimento de TICs.

3.4 ESTADOS UNIDOS: INOVAÇÃO A PARTIR DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Nos Estados Unidos as políticas de pesquisa e inovação são coordenadas a partir dos Ministérios específicos de cada setor com objetivos mais específicos. São políticas essencialmente orientadas para a produção, ou seja, estão mais para o lado da oferta. Os EUA não têm um ministério central responsável por políticas de inovação, contudo, os requisitos setoriais do Estado podem exercer papel impulsionador no desenvolvimento tecnológico, e isto têm um grande potencial para os mercados privados. Um exemplo disso é o GPS – sigla em inglês para Sistema de Posicionamento Geográfico – gerenciado pela FEMP.

“A característica central das medidas de contratação pública discutidas para os EUA são a coordenação de diversas instituições. O FEMP (Programa Federal de Gerenciamento de Energia) do Escritório de Eficiência Energética e Energia Renovável no Departamento de Energia, por exemplo, promove a compra de tecnologias eficientes em energia nas autoridades federais e, desse modo, contribui para aumentar a eficiência energética. Um critério essencial para o sucesso é que é apoiado pela liderança política na Casa Branca através

de um grande número de ordenanças, bem como através de uma força-tarefa interministerial. Além disso, há a inclusão específica de outras iniciativas públicas (regulações e padrões), um sistema de incentivos para a compra de tecnologias eficientes em energia, bem como a mobilização da demanda privada.” (Edler, 2007, p. 15. Tradução minha)

Alguns dos mecanismos de cooperação entre os estados e o governo, através dos seus ministérios (muito similares aos mecanismos de políticas orientadas à demanda), resultaram também na criação de outros bens e serviços inovadores, como foi o caso do sistema de pedágio EZ Pass, um sistema eletrônico inovador de cobrança de pedágio. Através desta cooperação foi possível a implantação em praticamente todos os estados do nordeste dos EUA, mesmo sendo o custo inicial de implantação relativamente alto. O Estado absorveu este custo inicial através de uma parceria no desenvolvimento, produção e implantação do sistema. Outro exemplo foi o Programa de Extensão de Manufatura (MEP em inglês). Este programa foi de extrema importância para a difusão de novas tecnologias para as micro e pequenas empresas, pois se tratava de um sistema de consulta pública sobre inovações em produtos e serviços. Após as consultas, os resultados eram disponibilizados para as empresas, que tinham dados mais consistentes de demanda por produtos e serviços até então novos/desconhecidos. Além destes exemplos, o papel das regulações também esteve presente, como foi o caso das regulações sobre emissões de gases poluentes por veículos automotores. Através de regulações fortes específicas ao setor, abriu-se a oportunidade de se investir em tecnologias alternativas ao motor de combustão tradicional, como é o caso dos carros híbridos e totalmente elétricos.

“Ruttan (2006) argumenta que o investimento governamental em grande escala e de longo prazo foi o motor por trás de quase todas as GPTS do último século. Ele analisou o desenvolvimento de seis complexos de tecnologia diferentes (o sistema de ‘produção em massa’ americano, tecnologias de aviação, tecnologias espaciais, tecnologia da informação, tecnologia da internet e energia nuclear) e concluiu que os investimentos governamentais foram importantes para a criação dessas técnicas”. (Mazzucato, 2013, p. 97)

Este foi o caso de inovação na criação do sistema *touchscreen*, atualmente presente em todos os *smartphones*. A tecnologia foi desenvolvida a partir de pesquisas de inovação espaciais. A dificuldade com que os astronautas tinham de passar informações digitando em um teclado de um microcomputador, devido a

baixa gravidade, fez com que surgisse o sistema *touchscreen*, assim o astronauta poderia realizar os comandos sem muito esforço. A tecnologia, após anos de pesquisa e dispêndio financeiro por parte do governo, foi então disponibilizada a iniciativa privada para o desenvolvimento de aparelhos de comunicação, hoje conhecidos (e tão popular) *smartphones*. Os EUA ainda possuem inúmeros casos como este.

4 O SETOR NAVAL BRASILEIRO

O Brasil possui mais de 7 mil km² de extensão litorânea e sua costa é mais do que atração turística, é o principal canal de escoamento da produção interna para o exterior, bem como pode ser usado no transporte de cabotagem. Isto porque é um dos meios de transporte mais barato, em se tratando de grandes deslocamentos. Contudo, neste setor – o setor naval – o mesmo não se pode dizer da construção, estruturação, manutenção e gestão do mesmo. Tanto os portos, bem como as embarcações, exigem vultuosos recursos (tanto humanos quanto financeiros) para sua construção. Um país que possua um setor naval bem estruturado, desde localizações estratégicas de portos, qualidade e tecnologia na construção tanto dos portos quanto dos múltiplos tipos embarcações, pode certamente se tornar um player internacional de mercadorias, visto obter vantagens, a partir disto, nos preços e na qualidade do transporte das mesmas.

4.1 O AGENTE ESTRUTURADOR/ARTICULADOR

O início da história brasileira está pautada na navegação. Este setor teve seu primeiro surto de desenvolvimento no início do século XX, época de transformações e crescimento em outros setores econômicos do país, como foi o caso da diversificação produtiva apresentada no início dos anos 1920 no Brasil. De acordo com Suzigan⁸, o país pode contar com o “surgimento de setores mais complexos e dinâmicos como cimento, ferro, aço, metalmecânica, papel e celulose, produtos de borracha, químicos e frigoríficos”. Mesmo antes deste período, mas principalmente nele, a presença de um agente econômico era notória, senão essencial – o Estado.

A articulação do Estado no setor pode ser vista e acompanhada pelos seus planos de desenvolvimento para o setor. Através de planos coordenados no setor,

⁸ SUZIGAN, 2000, p. 120. In FILHO, Alcides Goularti. A Trajetória Da Marinha Mercante Brasileira. 2010

a transformação que se podia ver na indústria em geral era acompanhada (e devia ser) pela transformação da infraestrutura de escoamento da produção. Desde o fim do século XIX, tem-se registro de atividade no setor naval, fruto de articulações do Estado, como é o caso da criação da Capitania dos Portos, órgão estatal criado durante o Segundo Reinado para fornecer e manter registros de atividades no setor (Filho, 2010). Contudo, ainda segundo o professor Filho (2010), a expansão do setor começou de fato no século XX, fruto de três principais ações do Governo: (1) a criação da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, (2) fortalecimento da Companhia Nacional de Navegação Costeira e Companhia Comércio e Navegação, e (3) a Inspeção Federal de Navegação (IFN).

A Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro foi criada ainda em 1890, logo após a proclamação da República no país, com o decreto nº 208, de 19 de fevereiro do referido ano, e em outubro do mesmo ano já estava em operação cumprindo o que foi estabelecido na Constituição de 1891, pelo art. 13 “a navegação de cabotagem será feita por navios nacionais” (Navios e Portos, 2017)⁹. Esta companhia obteve primor nas atividades marítimas por aproximadamente 100 anos. Juntamente com o fortalecimento das outras duas Companhias, criadas em 1891 e 1905, respectivamente, o professor Alcides ainda acrescenta: “Incluindo o Lloyd Brasileiro, estas três grandes companhias praticamente dominaram a navegação de cabotagem no Brasil até os anos de 1940” (Filho, 2010, p. 3). A percepção do Governo de que a navegação, à época, estaria à frente de quaisquer planos de industrialização e infraestrutura, fizeram da Marinha Mercante do Brasil e seus mecanismos de escoamento da produção, um instrumento de política econômica altamente estruturada e competitiva para os padrões da época, fortalecendo a economia nacional. Com estas três medidas do Estado, logo na gênese da República, assim como as transformações do padrão de acumulação do início dos anos 1920, já comentadas, o campo para uma estruturação definitiva nos transportes estava aberto. E foi exatamente isto que foi visto na revolução industrial ocorrida nos anos 1930.

Aprovado em 1934, sob o Decreto Lei nº 24.497, de 29 de junho deste mesmo ano, o Plano Geral de Viação Nacional é fruto de uma articulação incisiva

⁹ _____. História da Marinha Mercante: na era republicana - parte 1. In. <http://www.navioseportos.com.br/site/index.php/historia/historia-da-mm/191-na-era-republicana-1-parte> (acesso em 29/10/2017).

do Estado no setor dos transportes. O Brasil não possuía uma malha ferroviária estruturada e grande o suficiente para o transporte da produção intranacional, muito menos para fins de escoamento para o exterior. Apesar das decisões assertivas no setor naval dos governos anteriores, a mudança na produção doméstica, ocorrida na década de 1930, 40 e 50, fazia-se necessário um plano reestruturador e de longo prazo no setor naval também. “Estado viu-se obrigado a assumir várias funções onde havia uma inércia empresarial, falta de comando e de capital” (Filho, 2010, p. 4). A orientação governamental é fundamental para o desenvolvimento de certos setores industriais, como é nítido no caso da indústria naval, pois Estado além de orientar, possui uma ferramenta poderosa de fomento e desenvolvimento tecnológico dentro de um setor, e esta ferramenta é o seu poder de compra, conhecida também como política vertical (SILVA, 2005). Ainda segundo Silva (2005)

“o Estado (lê-se entidades públicas) decide utilizar seu poder de compra para fomentar algumas atividades internas, normalmente aquelas com vantagens comparativas dinâmicas e com potencial para crescer e ganhar mercados. Tais políticas podem ser definidas como o direcionamento de esforços para áreas específicas”. (SILVA, 2005, p. 30)

e no caso de um setor tão grande e estratégico, como o setor naval, a presença do Estado é vital.

Quando se fala desta ferramenta é importante ressaltar os desdobramentos relativos ao poder de compra do Estado. Como já mencionado, por se tratar de um setor cujos produtos e serviços são de alto valor monetário, sem contar os vultuosos investimentos iniciais, o Estado pode garantir a demanda inicial de armadores e estaleiros na construção de embarcações e suas pesquisas/ inovações tecnológicas, bem como sanar custos iniciais da prestação do serviço de transporte marítimo, contratando-os mesmo a preços iniciais maiores, estratégia denominada como “sobrepeço temporário em favor do desenvolvimento da produção nacional” (Moreira e Moraes, 2002).

A criação da Comissão da Marinha Mercante (CMM), em 1941, durante o governo Vargas foi um marco na história do setor naval. A CMM “inaugurou um novo regime jurídico para a navegação garantindo à União o direito de explorar, conceder e autorizar os serviços da navegação, marítima, fluvial e lacustre, consagrou a presença do Estado no setor” (Filho, 2010, p. 4). Foi também através

da CMM o surgimento, mais tarde, de um mecanismo financiador do setor – o Fundo da Marinha Mercante. Este Fundo, e posteriormente o alinhamento com o BNDES, se mostrou crucial na viabilização dos principais programas específicos ao setor naval. O exemplo mais recente foi o PROMEF.

4.1.1 Os planos para a Marinha Mercante e Construção Naval

A partir da criação do CMM fica clara a participação do Estado como principal estruturador do Setor Naval brasileiro. As políticas e planos que se seguiram após a década de 1940 têm como fator indissociável o agente Estado na direção das decisões. Abaixo segue os principais planos nacionais, de articulação do Estado, para a Marinha Mercante e a Construção Naval do Brasil ao longo do século XX.

a) Reaparelhamento da Frota Mercante

Este plano foi elaborado em virtude de um lastimoso acontecimento histórico, que também afetou o setor naval brasileiro – a Segunda Guerra Mundial. O saldo negativo para o Brasil, após ter declarado guerra ao Eixo, foi de 31 navios abatidos pelos alemães, cerca de 21,47% da frota nacional (em TPB), dos quais 23 eram da Lloyd Brasileiro. Este consistia em uma recuperação para o setor através do reaparelhamento da Lloyd Brasileiro, a principal afetada. Aprovado apenas em 1950, este plano definia que 5% dos gastos do Governo destinava-se ao setor. A meta de construção era de 9 navios (7.870 TPB cada, totalizando 70.830 TPB aproximadamente) e 3 navios rebocues, estes não se enquadram na tonelagem tradicional (TPB) por não se tratar de navios de transporte de carga. Este plano, no entanto, foi sendo deixado de lado nos governos posteriores.

b) Projeto de Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional

Este projeto fazia parte de um plano maior chamado Comissão Mista – Brasil Estados Unidos (CMBEU). Assim que Getúlio Vargas reassumi o governo, concernente ao setor naval pode ser visto em nota ao Congresso, em 1952:

Com uma frota insuficiente e composta, em sua maior parte, de unidades obsoletas e antieconômicas, e com os portos assoreados e desaparelhados a ponto de reterem os navios o dobro do tempo gasto no mar – para só lembrar dois aspectos mais salientes da crise – não é, de fato, de estranhar que os transportes por água tenham constituído, no decorrer do ano que passou, e continuem a constituir, um dos setores mais críticos do nosso aparelhamento econômico (BRASIL, 1952, p. 204).

O objetivo maior era a navegação de Longo Curso, mas a navegação de cabotagem também foi colocada em evidência no plano devido a situação ruim que ainda se apresentava. O plano previa 12 embarcações de carga geral (aproximadamente 10.000 TPB, cada, totalizando cerca de 120.000 TPB). No entanto, como no plano SALTE, o presente plano também não foi levado a cabo, devido a parte de financiamento ser disponibilizado pelos Estados Unidos, o qual não liberou. Nesta época, através da navegação de cabotagem, do total eram transportados cerca de 60% de matérias primas (madeira, petróleo, carvão, etc.), 30% de alimentos (arroz, trigo, açúcar, bebidas, etc.) e 10% de manufaturados (produtos de aço, madeira e ferro). “Havia no país 119 armadores privados, ‘a maior parte deles empresas de pouca expressão’” (Filho, 2010, p. 7). Já na navegação de longo curso operavam a Lloyd Brasileiro (com 24 navios), a Frota Nacional de Petróleos (com 25 navios) e a CSN – Companhia Siderúrgica Nacional (com 2 navios). Somente estas 3 empresas representavam 10% das importações no Brasil.

c) Programa de Reequipamento da Frota Naval

Este programa fazia parte do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek. Após uma avaliação da Marinha Mercante e da Construção Naval brasileiros, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento do governo à época, o diagnóstico não era dos melhores, o setor encontrava-se em dificuldades e operando em grandes déficits. Estas dificuldades deveriam ser sanadas com duas iniciativas: (1) desenvolver a indústria da construção naval estimulando as empresas nacionais e atraindo multinacionais, e (2) criando uma linha de financiamento específico para a renovação da frota (já um tanto obsoleta). O objetivo do Plano de Metas era claro: implantar uma indústria de bens de produção. Este “conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura” (LESSA, 1982, p. 27). A inercia clara da iniciativa privada no setor fez com que o Estado tomasse as rédeas da reestruturação do setor. Através da Comissão da Marinha Mercante foram criadas a TRMM – Taxa de Renovação da Marinha Mercante, e o FMM – Fundo da Marinha Mercante. Estes instrumentos possibilitaram a execução do plano, pois o financiamento não mais partia do exterior. O plano tinha por meta atingir 630.000 TPB. Com o Programa em execução, bem como a implantação da indústria da construção naval, também

dentro do Plano de Metas, as políticas e planos associados à Marinha Mercante eram indissociáveis à expansão da indústria da construção naval. Estava montado, então, as instituições específicas ao setor naval, as principais empresas armadoras, a indústria da construção naval, bem como os mecanismos de financiamento dos mesmos, os quais serão tratados mais adiante.

d) PCN e Plano Emergencial

Os demais planos para a Marinha Mercante e Construção Naval, agora planos conjuntos e associados, tinham metas parecidas. No PCN – Programa de Construção Naval, elaborado no governo de João Goulart, tinha o objetivo de construir 33 embarcações para o mercado interno e mais 2 para o externo (de 7.000 TPB cada), totalizando 590.300 TPB. Durante o governo militar houve o cancelamento do PCN. As políticas deste período tinham caráter mais privatista. O governo reduzia o papel das empresas estatais e transferia recursos para as empresas privadas. Foi nesta época que a Lloyd Brasileiro foi transformada em uma empresa Sociedade Anônima (Decreto-Lei 67 de 21 de novembro de 1966). Mas por fim foi criado o Plano de Emergência para a Construção Naval, que tinha por finalidade a encomenda de 10 cargueiros e 20 embarcações de pequeno porte, totalizando 473.000 TPB. Todas entregues no prazo do plano, período entre 1967-1970.

e) I Plano de Construção Naval

Este plano teve seu planejamento e execução ainda no período da ditadura. Contudo, apesar do seu lado perverso para vários setores, além do Plano Emergencial, houve mais três planos de desenvolvimento para setor naval, um deles foi o plano em questão. Este previa encomendas aos estaleiros brasileiros de embarcações em um total em tonelagem bruta de 1.800.000, talvez um dos planos mais ousados até então. Isto porque havia uma intensa atividade e planos também para a indústria de base, a qual fazia uso dos terminais portuários para o escoamento da produção. Este Plano foi executado como parte do I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico. Nesta época a economia brasileira estava crescendo a taxas consideráveis – cerca de 10% ao ano. Este realmente era audacioso, prevendo um crescimento da frota naval mercante em torno de 63%, que era de 1.857.000 TPB (em 1970) para 3.035.000 TPB (em 1974). Realmente foi um período de expansão, como aponta o professor Alcides, e tudo isso fruto do tripé, planejamento, instituições e financiamento.

f) II Plano de Construção Naval

Com o sucesso do primeiro plano, bem como a economia crescendo a taxas elevadas, foi elaborado então o II PCN, no período que compreendeu 1975 a 1979. Se o plano anterior já apresentava uma grande ambição, o segundo plano foi ainda mais saliente, com uma meta de encomendas quase quatro vezes mais que o primeiro plano, cerca de 5.1000.000 TPB. Como esta meta superava a capacidade dos estaleiros brasileiros, dentro desta cifra havia parte a ser encomendada de fora, cerca de 200.000 TPB. As empresas de capital estrangeiro Ishibrás e Verolme foram as que mais se beneficiaram desta medida.

Dentro do Plano Nacional estava previsto o aumento da frota naval de 4.205.000 TPB para 9.438.000 TPB e a construção naval aumentaria mais de 150%. Apesar de ter contribuído notoriamente para o setor, este plano não obteve tanto sucesso quanto os dois primeiros do período militar, visto a economia apresentar uma leve desaceleração no final da década de 1970 e início da 1980. Parte das encomendas não foram entregues e parte das obrigações financeiras também não saldadas. Mesmo assim, dos 9.438.000 TPB previstos, em 1980 o setor apresentava 8.069.000 TPB, ampliando a participação das embarcações brasileiras operando tanto nas exportações quanto nas importações de 34,6% para 49.6% no período de 1970 a 1980, “dobrando a participação brasileira na frota mundial de longo curso, de 0,5% para 1%” (Filho, 2010, p.16). Vale a pena enfatizar que os números de postos de trabalho diretos no setor quase dobraram neste período (1970-1980), passando de 18.000 para 33.792. Este saldo ranqueava o Brasil em segundo lugar no âmbito mundial, atrás apenas do Japão. O saldo movimentação portuária no setor, tendo em vista a grande expansão do comércio exterior brasileiro, aumentando de 81.878.000 TPB para 251.680.000 TPB, um aumento de 207,38% no período.

g) Plano Permanente de Construção Naval

Com o cenário econômico apresentando indícios de declínio no início da década de 1980, é lançado neste mesmo ano o PPCN, com uma notável diferença dos planos anteriores: os projetos de encomenda seriam de curto prazo, e ainda poderiam ser revisados anualmente. Aqui fica claro o planejamento dando outro rumo ao setor e isto se reflete na decisão de produção por parte dos armadores. Em um relatório da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, a expectativa ainda era grande, mas com padrões diferentes:

Não se estabeleciam mais prazos rígidos e não havia um programa de construção predefinido, embora houvesse a meta de contratar, entre 1981 e 1983, cerca de 3 milhões de TPB, distribuídas em parcelas anuais de 1 milhão e TPB (1999a).

Mesmo com uma meta elevada, o resultado do PPCN ficou muito aquém do esperado. Só teve início 1 ano após a apresentação do mesmo e só obteve 50% das entregas realizadas. As expectativas só foram de mal a pior nesta década.

h) Programa Navega Brasil

Este programa foi lançado apenas no término do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Na realidade a década de 1990, no governo FHC, fica ainda mais claro a adoção dos objetivos da agenda neoliberal, em se tratando do setor, tinha por enredo que “o mercado promoveria os ajustamentos e daria o estímulo necessário à marinha mercante brasileira seguir uma trajetória de crescimento virtuoso” (Filho, 2010, p. 22). As privatizações foram constantes neste período. A própria Lloyd Brasileiro entrou num “programa de desestatização”, sendo privatizada juntamente com a Docenave, ligada à Vale. A ideia era que o setor privado iria gerir da melhor forma possível, aliviando os cofres públicos e diminuindo o déficit do governo. “Ledo engando”, completa o professor Alcides (2010, p. 22).

Nos anos 2000 chegamos à 15º no ranking mundial da construção naval, com apenas 1.900 trabalhadores empregados de fora direta no setor. Vale ressaltar que a posição do Brasil no auge da expansão foi de 2º lugar. O programa mais pareceu como medida paliativa do que não se viu acontecer partindo do setor privado – uma expansão do setor. O Navega Brasil previa apenas a contratação de 3 navios petroleiros, destinados a Petrobrás, do tipo Produtos, com capacidade entre 30.000 e 50.000 TPB. Os registros¹⁰ atuais da Transpetro, empresa responsável pelas compras e manutenção da frota marítima da Petrobras, é de três navios com capacidade de 44.500, 44.600 e 44.800 TPB, construídos no período. Ou seja, uma meta quase irrisória de aproximadamente 134.000 TPB quando comparada aos dois últimos planos anteriores de 1.098.558 e 5.100.000 TPB.

4.2 O AGENTE FINANCIADOR

¹⁰ In. http://www.transpetro.com.br/pt_br/areas-de-negocios/transporte-maritimo/frota-transpetro.html (acesso 30/10/17)

Com a criação da CMM – Comissão da Marinha Mercante, em 1941, o pontapé inicial para o direcionamento de políticas para o setor naval, principalmente em se tratando do financiamento dessas políticas, havia sido dado. Com já visto, suas atribuições pairavam em definir as políticas de orientação, organização do setor, bem como os tipos de financiamentos para a execução das mesmas. Ainda sob esta nomenclatura, contribuiu para a elaboração da TRMM, uma taxa que era cobrada sobre o afretamento de mercadorias e também da construção naval, a qual foi fundamental para a execução dos programas do setor naval no Plano de Metas.

Em abril de 1958 foram criadas não só a TRMM – Taxa de Renovação da Marinha Mercante, mas também o FMM – Fundo da Marinha Mercante. Juntos, esses instrumentos de financiamento levaram a cabo praticamente todos os projetos do século XX.

O FMM era constituído pelos recursos da TRMM arrecadada junto às companhias de navegação estrangeiras, oficiais e armadores nacionais que operavam navios estrangeiros afretados. Os recursos seriam recolhidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) numa conta especial administrada pela CMM (Filho, 2010, p.10)

Nesta época, a indústria naval, foi extremamente beneficiada com destaque aos estaleiros Ilha Vianna, da Organização Lage; o estaleiro de Mauá; assim como o Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, que construía e reparava embarcações, sem contar com os inúmeros estaleiros de menor porte espalhados pelo litoral brasileiro. Em fevereiro de 1969, sob o Decreto 64.125, o CMM passou a se chamar Superintendência Nacional da Marinha Mercante – a SUNAMAM. Esta, “passou a ter o controle quase que absoluto sobre a navegação marítima e fluvial, envolvendo os fretes, as empresas de navegação, a elaboração de planos para a construção naval e a liberação de recursos” (Filho, 2010, p.12).

Além de gerenciar o FMM e conceder a liberação para financiamento de projetos na construção naval e também para encomendas, a SUNAMAM adotava critérios, os quais beneficiavam ainda mais os armadores nacionais. Um deles ficou conhecido como 40-40-20, o qual significava que 40% dos transportes de cargas deviam ser feitos por embarcações nacionais, 40% poderiam ser feitas por navios de outras nacionalidades, mas que fossem parceiros comerciais do Brasil; e por fim os outros 20% poderiam ser de tráfegos das demais bandeiras. As regras ainda se

estendiam a controle das conferências, dos acordos bilaterais, além da reserva de carga e também da vigilância do cumprimento das regras sobre as atividades das empresas de navegação.

Ou seja, havia não só um órgão estatal de aprovação de financiamento. O financiamento acontecia sob regras específicas para promover o desenvolvimento do setor naval brasileiro, bem como eram feitas fiscalizações se as mesmas estavam sendo seguidas. Assim a eficácia deste instrumento de política poderia ser maximizada. Não por acaso o Brasil passou por um longo período de intenso crescimento industrial e em especial do setor naval. “Medidas como estas garantiram que, nos anos de 1970 e 1980, quase toda a importação de granéis ficasse reservada às companhias nacionais” (Filho, 2010 p. 13). O quadro abaixo traz um resumo dos programas do período:

Tabela 1 – Metas dos Programas para o Setor Naval na I Expansão

Programa	Governo	Plano Nacional	Meta
Reaparelhamento da Frota Mercante	Eurico Gaspar Dutra	Plano SALTE	70.830 TPB*
Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional	Getúlio Vargas	CMBEU	120.000 TPB*
Programa de Reequipamento da Frota Naval	Juscelino Kubitschek	Plano de Metas	630.000 TPB
Plano da Construção Naval	João Goulart	Plano Trienal	590.300 TPB
Plano de Emergência para Construção Naval	Arthur Costa e Silva	PAEG	473.000 TPB
I Plano da Construção Naval	Emílio Garrastazu Médici	I PND	1.800.000 TPB
II Plano da Construção Naval	Ernesto Geisel	II PND	5.1000.000 TPB
Plano Permanente da Construção Naval	João Baptista Figueiredo	III PND	1.098.558TPB
Programa Navega Brasil	FHC	Avança Brasil	134.000 TPB*

(Fonte: Elaboração própria com *atualizações em TPB de Alcides G. Filho, 2010)

É importante ressaltar que indústria de Petróleo e Gás, a qual o setor naval brasileiro é extremamente inserido (e ambos extremamente interconectados), apresenta um sistema de produção e inovação que envolve um conjunto de agentes heterogêneos (empresas, órgãos, instituições, etc.), dos quais o Estado é um agente diferencial (SILVA, 2005), por ser capaz de um poder de articulação maior entre os demais agentes.

Fica claro, com os dados acima, que um planejamento concreto por parte do Estado, bem como a criação de instituições e órgãos estratégicos, e claro a criação de um sistema de financiamento robusto e de longo prazo, fizeram (e podem fazer), ou melhor, praticamente criaram um setor robusto e competitivo internacionalmente. Quando confrontado os objetivos das políticas especiais ao setor naval, através de suas metas em capacidade, medidas em tonelagem por transporte bruto (TPB), com o realizável no mesmo período em questão, podemos observar os seguintes dados:

Tabela 2 – Movimentação Portuária e Frota Nacional na I Expansão

Ano	Setor Naval Brasileiro (Meta)	Setor Naval Brasileiro (Realizável)	
	Acréscimo (TPB)	Frota Nacional (TPB)	Meta Cumprida (%)
1945		499.000	
1950	70.830	569.000	98,83%
1955	120.000	855.000	238,33%
1960	630.000	1.300.000	70,63%
1965	590.300	1.402.000	17,28%
1970	473.000	2.339.000	198,10%
1975	1.800.000	4.604.000	125,83%
1980	5.100.000	8.069.000	67,94%
1985	1.098.558	10.299.000	202,99%
1990	134.000	9.382.000	-684,33%
1995		8.190.000	

(Elaboração própria. Fonte: IBGE, CMM; SUNAMAM; DMM; BNDES; SINAVAL; MDIC; ANTAQ. In Filho, 2010)

Como dá para perceber, os resultados das políticas neste primeiro período de expansão foram notórios. Com exceção do término do ano de 1965, sob o comando de João Goulart, o qual obteve apenas 17,28% da meta concluída, todos os outros planos, até 1985, obtiveram significantes resultados positivos ao setor naval. A capacidade da frota nacional aumentou em mais de 20 vezes num período

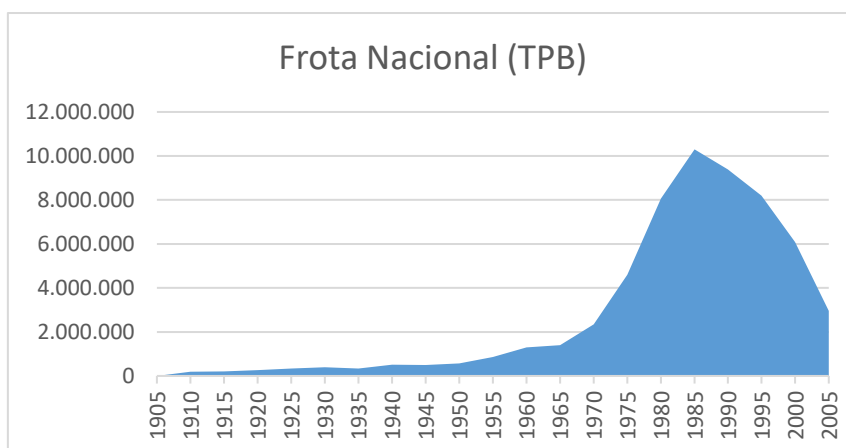
de 40 anos (1945-1985). Quando se olha a evolução, ano a ano, deste período, dá para se ter uma noção maior da importância deste setor, em se tratando não só da disposição de uma frota nacional, mas da capacidade de transporte que ele tem.

Tabela 3 – Crescimento Percentual da Frota Nacional e da Movimentação Portuária

Setor Naval Brasileiro (Realizável)				
Ano	Frota Nacional (TPB)	Crescimento % ano a ano	Movimentação Portuária (TPB)	Crescimento % ano a ano
1925	342.000		33.409.000	
1930	400.000	16,96%	47.767.000	42,98%
1935	331.000	-17,25%	45.867.000	-3,98%
1940	513.000	54,98%	36.671.000	-20,05%
1945	499.000	-2,73%	16.109.000	-56,07%
1950	569.000	14,03%	46.877.000	191,00%
1955	855.000	50,26%	50.677.000	8,11%
1960	1.300.000	52,05%	59.294.000	17,00%
1965	1.402.000	7,85%	59.311.000	0,03%
1970	2.339.000	66,83%	81.878.000	38,05%
1975	4.604.000	96,84%	187.829.000	129,40%
1980	8.069.000	75,26%	251.680.000	33,99%
1985	10.299.000	27,64%	317.705.000	26,23%
1990	9.382.000	-8,90%	359.715.000	13,22%
1995	8.190.000	-12,71%	387.688.000	7,78%

(Elaboração própria. Fonte: IBGE, CMM; SUNAMAM; DMM; BNDES; SINAVAL; MDIC; ANTAQ. In Filho, 2010)

Figura 1 – Crescimento da Frota Nacional na I Expansão



(Elaboração própria. Fonte: Filho, 2010)

4.3 A II EXPANSÃO

De acordo com o relatório oficial do IBGE¹¹, o Brasil abriu o século XXI – ano 2000 – com uma taxa de crescimento do PIB de 4,3%, e um PIB per capita na casa dos 2,8% (IBGE, Gráfico I.1, p. 5). Apenas com estes dados, e da conjuntura dos últimos anos, poder-se-ia afirmar que os indicadores do país estavam dentro de um “padrão” considerado bom, em termos econômicos pelo menos. Contudo, ainda de acordo com o mesmo relatório, é possível perceber a curva decrescente e íngreme que se seguiu os anos posteriores; até 2002, sempre declinante. No final deste mesmo ano houve uma inflexão da curva, que chegou a quase zero (0,4%), ou seja, crescimento nulo. Houve então um leve crescimento até o primeiro trimestre do ano posterior, ou seja, durante 6 meses, chegando até 3,2%. Mas retornou a sua trajetória descendente chegando a 1,1% no ano de 2004 (IBGE, Gráfico I.3, p. 7).

Neste mesmo período, incluindo os anos de 2005 e 2006, os relatórios da PIA-Produto – Pesquisa Industrial Anual, demonstraram que a indústria naval também não tinha o que comemorar. Esta pesquisa é feita a partir do IBGE e tem por objetivo investigar “informações referentes a produtos e serviços produzidos pela indústria nacional” (IBGE, portal digital)¹². Nesta pesquisa existe um campo apenas para os registros referentes ao setor naval, sob a nomenclatura “Construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes”. Fazendo uma

¹¹ Contas Nacionais Trimestrais. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=72121> (acesso em 07/11/17)

¹² Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/industria/9044-pesquisa-industrial-anual-produto.html?edicao=17134&t=o-que-e> (acesso em 07/11/17).

análise dos seguintes itens (1) Navios graneleiros, (2) Navios de guerra, (3) Navios para Transporte de contêineres, (4) Petroleiros, (5) Rebocadores e (6) as Reparações de embarcações, nos períodos de 2000 a 2003 não foram registrados nenhuma atividade, exceto as reparações no ano de 2003. Foram registradas, neste ano, a construção de 11 embarcações de reboque, sendo contabilizado algo em torno de R\$ 80 milhões gastos (PIA, 2003, tabela 1, p. 126). No ano de 2004 o relatório continua com registros pobres de atividade no setor, contabilizando apenas 54 embarcações do mesmo tipo (porém de porte menor) do ano anterior, num total de um pouco mais de R\$ 400 mil (PIA, 2004, tabela 1, p. 125). Já no ano de 2005 foram registrados apenas 36 rebocadores com gastos ainda menores: um pouco mais de R\$300 mil (PIA, 2005, tabela 1, p. 130). Juntando-se ao ano de 2005, em 2006 foram registradas 39 embarcações (PIA, 2006, tabela 1, p. 126). Fica clara a quase inatividade do setor nestes anos.

A II expansão parece começar a tomar forma mais expressiva em meados de 2006, e isto se torna mais claro e convincente com a retomada das decisões por parte do Estado, direta e indiretamente (através de suas empresas). Em um relatório do SINAVAL – Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore, publicado em 2006, o resumo executivo já apontava a retomada da Transpetro – Petrobras Transportes S.A., empresa responsável pelas embarcações usadas pela Petrobras – nas propostas de construção de mais de 20 navios petroleiros (SINAVAL, Cenário, 2006, p. 3). Isto porque havia uma sinalização de aumento da atividade no setor de construção naval, no âmbito mundial, bem como o elevado preço do petróleo e das reservas brasileiras, à época. O mesmo sumário executivo destacava a cifra de intenção de gastos da Petrobras na ordem de 19 bilhões de dólares até 2010, no seu Programa de Investimentos. Esta mudança na trajetória de atividade no setor naval foi confirmada na retomada de um plano estrutural e de longo prazo para o setor, dentro de um programa de desenvolvimento chamado PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. O plano específico para a indústria naval intitulava-se Programa de Modernização e Expansão da Marinha Mercante, com notório foco na Transpetro.

4.3.1 O PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado em 2007, com uma abrangência nacional, empreendendo grandes obras de infraestrutura. Foi

“pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país” (PAC, Ministério do Planejamento)¹³. No primeiro relatório oficial do PAC indicou que o Programa “definiu o investimento como prioridade no Governo Federal e começou a criar um ambiente favorável ao crescimento”. (PAC, 1º Balanço trimestral, 2007, p. 1).

O Programa apresentava um plano concreto e bem estruturado sob 4 grandes divisões: (1) Medidas Institucionais, (2) Execução Orçamentária e Financeira, (3) Gestão e (4) Investimentos em Infraestrutura. Esta última divisão era subdividida em 3 grupos: (A) Infraestrutura logística, a qual tinha planos e programas específicos para rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos, etc.; (B) Infraestrutura energética, desenvolvendo projetos em geração e transmissão de energia, exploração, produção e refino de petróleo, exploração, produção e transporte de Gás Natural, e também combustíveis renováveis; (C) Infraestrutura social e urbana, o qual se preocupava em fornecer serviços básicos para a população como saneamento, habitação, energia elétrica, etc. Sem dúvida o PAC significou a volta do Estado como agente principal planejador e estruturador da economia. Este programa tinha as ideias, o projeto de execução, os tipos de execução financeira e de financiamento, os projetos específicos de cada setor estrutural chave para o desenvolvimento não só econômico, mas também social e ambiental.

4.3.2 O Programa de Modernização e Expansão da Marinha Mercante

Este programa fez parte integrante no PAC e tinha especial atenção, visto ser um importantíssimo setor de infraestrutura e transporte do país. Havia praticamente uma década de inexistência de planejamento estrutural para este setor, até 2007. O objetivo central era reestruturar o setor naval brasileiro, em especial a marinha mercante, tendo em seu desenvolvimento não só a reparação das embarcações, mas o reaparelhamento dos equipamentos tecnológicos, construções de novas embarcações em estaleiros brasileiros e também encomendas de embarcações de ponta estrangeiros que, porém, operasse sob bandeira brasileira. Isto se deu com o propósito de equilibrar a quantidade de navios de bandeira brasileira operando no mercado, principalmente no mercado de apoio marítimo.

¹³ Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac> (acesso em 07/11/17).

Em um painel de apresentação das estratégias da Transpetro¹⁴, realizado em Florianópolis em 2008, o Gerente Geral Técnico, Nilton Gonçalves, apresentou dados concretos do que o programa já apresentava e também o seu potencial. Segundo Gonçalves (2008), a motivação estratégica do programa estava em (1) o transporte de cargas à época se dava por navios de idade avançada (17 anos), e quase 4/5 dos navios usados na frota eram de casco simples; ele ainda lembra que (2) marinha mercante é essencial para a soberania do país e para o seu desenvolvimento, visto que (3) 80% das transações comerciais internacionais são feitas por mar, e no caso do Brasil isto chegava a 95%. O mais agravante estava em que apenas 4% deste percentual era ocupado por empresas brasileiras. Ainda existia dois agravantes: o gasto brasileiro em transporte marítimo chegava a ser de US\$ 10 bi por ano, sendo que só a Petrobras gastava anualmente uma cifra de US\$ 1,2 bi com afretamento de navios; em segundo lugar, 5 países detinham 52% da frota internacional, e ainda os países que movimentavam 50% da comercialização mundial detinham mais de 70% da frota.

O PROMEF tinha por premissas: (1) fabricar os navios no Brasil, (2) atingir um mínimo de 65% de nacionalização, (3) atingir, no desenvolvimento do programa, preços e qualidade internacionalmente competitivos e (4) garantir escala aos estaleiros para que possam investir em instalações, tecnologia, capacitação e, por conseguinte, viabilizar sua “curva de aprendizado” e continuidade de suas operações. (Gonçalves. 2008). A seguir será mostrado a evolução do programa, no que diz respeito ao crescimento no número de embarcações, no acréscimo em TPB, bem como a movimentação portuária obtida nos últimos dez anos, aproximadamente. Procurar-se-á fazer comparações com o desempenho industrial, exportações, produção geral, bem como a geração de empregos diretos no setor.

4.3.3 2007 – O Início da Expansão

O ano de 2007 foi o ano de inauguração do Programa de Aceleração do Crescimento, assim como o Programa específico ao setor naval – o PROMEF. Como já citado, já o ano de 2006 as expectativas ao setor já começaram a dar ar de melhoria, com os sinais de programas e estratégias publicadas pela Petrobras. Segundo o relatório do SINAVAL, as estratégias específicas ao setor estavam baseadas em três pontos: (1) a recuperação da indústria naval, através dos navios

¹⁴ PROMEF, Cenários e Oportunidades. Florianópolis – SC, 23 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www2.fiescnet.com.br/web/recursos/VUVR01ETTBPQT09>>

de apoio marítimo; (2) expansão do setor, com a construção de embarcações do tipo petroleiros; e (3) a consolidação do setor, com a construção também de navios porta-contêineres. (SINAVAL, 2007). Vale lembrar que mais 80% de suas exportações se dava pelo transporte marítimo. O relatório ainda fazia menção às expectativas de crescimento mundial, projetadas pelo Banco Mundial e FMI, calcadas no desenvolvimento e crescimento das economias da América Latina, Ásia e África, principalmente pelo crescimento e expectativas de produção de petróleo, no caso brasileiro, com o anúncio feito pela Petrobrás das descobertas de petróleo nas camadas pré-sal.

A produtividade industrial não estava só em pauta no relatório geral do PAC, o relatório do SINAVAL também dava ênfase a este crescimento, principalmente pelo fato de o crescimento da produtividade industrial estar atrelado ao desenvolvimento e maior especialização da mão de obra, crescimento no número de empregos no setor, bem como o aumento da renda destes empregados. (SINAVAL, 2007, p. 6). A maior especialização no setor faz com que o país obtenha patamares ainda maiores de produtividade no segmento e se torne um verdadeiro *player* internacional. “A frota mundial de navios mercantes está concentrada em 20 países que optam por uma relativa especialização” (Ibdem, p. 6); o Japão, a Coreia do Sul, Cingapura, os EUA e atualmente a China são exemplos de um intenso investimento direto no setor, e de certa forma “relativa” o investimento em especialização no setor, tanto da mão de obra direta na construção naval como também na indústria de navieças.

Neste mesmo ano as nações que detinham a maior parte da frota mundial apresentaram aumento no número de embarcações construídas em relação aos anos anteriores. É o caso da Alemanha, Holanda, Bélgica, além dos países já citados anteriormente. (Frotas dos principais países, SINAVAL, 2007, p. 6). Já no Brasil o processo de expansão foi claro. A carta de intenções da Petrobras lançada já em 2006 teve seus propósitos confirmados em 2007 – 26 embarcações do tipo petroleiro num total de 44, previstos na primeira encomenda. Esta contava com um projeto de longo prazo prevendo um investimento da ordem de US\$ 19 bilhões para compras no Brasil, até 2010 (SINAVAL, 2007, p. 10). A empresa dava claros sinais de motivação a expansão no setor e o aquecimento da demanda por embarcações brasileiras, pois esta era uma das condições impostas aos investimentos bilionários. Além deste motivo, a demanda interna por navios estava expressas em

mais três pontos: a frota de navios de bandeira brasileira ainda estava aquém do previsto para a inserção brasileira no mercado mundial, visto o crescimento das exportações ter por consequência o necessário incremento em meios para escoamento; no âmbito nacional, a navegação de cabotagem estava em crescimento acelerado, e ainda faltavam embarcações para saciar a demanda crescente; havia também uma crescente procura por embarcações de transporte fluvial, como balsas, ferry-boats, e empurradores em geral, assim como outros navios de pesca industrial e pesca artesanal; e por fim ainda havia uma demanda pelas forças armadas, havia a necessidade de um verdadeiro reaparelhamento da Marinha Brasileira. (Ibdem, p. 11).

Ainda no ano de 2007 o cenário para a indústria de navieças ainda não era das melhores. Ainda contava com uma produção pequena, na verdade ainda estava em caráter de implantação. Com o objetivo claro do programa de expansão da construção naval, e de construção de embarcações brasileiras, a indústria de navieças pôde ter mais confiança de iniciar um momento de investimento maior e de capital nacional. “Os terminais portuários, por exemplo, atraíram fundos de pensão e bancos de investimento” (SINAVAL, 2007, p. 11). Outro ponto a se notar era o valor pago por fretes marítimos. Os países onde não se apresenta uma estratégia clara para o setor naval acaba pagando valores mais altos por frete. Por se tratar de um setor grande e de operacionalização com volume financeiro gigantesco há uma tendência quase intrínseca à concentração. O caminho para monopólio pode trazer prejuízos sociais em se tratando de valores cobrados para o transporte, o que dificultaria a exportação de produtos nacionais.

“Um exemplo desta concentração está nas estatísticas das cargas em contêineres. Em 1980, cerca de 10 portos receberam 31% do tráfego mundial. Atualmente [2007] estes portos já concentram cerca de 40% do total da carga em contêineres [...]. Para países mais pobres, os fretes ficam mais caros.” (SINAVAL, 2007, p. 14).

Sendo assim, fica claro que ter uma frota própria de navios para se fazer o transporte tanto na exportação quanto na importação é mais vantajoso do que pagar pelo frete de empresas do exterior. Os países detentores de suas próprias frotas pagam ao em torno de 4% do valor da carga, enquanto os países que não a possuem, pagam mais do dobro (10%).

O plano de investimento no setor naval estava inserido no plano conjunto logístico do PAC, o qual previa R\$ 33,4 bilhões para o transporte rodoviário, R\$ 10,6 bilhões para a Marinha Mercante e R\$ 7,9 bilhões para as ferrovias. Todos previstos para serem aplicados até o ano de 2010. (SINAVAL, 2007, p. 21). O início da aplicação deste investimento aconteceu, bem como a construção das diversas embarcações, tanto para a TRANSPETRO, quanto para outras empresas nacionais. Os saldos no número de empregos diretos no setor naval também foram positivos em quase 10.000 postos de trabalho a mais, comparado ao ano anterior. (SINAVAL, 2016)¹⁵. Foi registrado, neste ano, como concluída a construção de 14 embarcações de apoio portuário, 5 navios de carga, 1 de passageiros e 1 de pesca, totalizando num valor financiado de 330 milhões de reais. Em andamento: 31 embarcações de apoios marítimo, 10 navios de carga, 3 de passageiros e ainda 3 novos estaleiros (Atlântico Sul e Navship foram um deles). Ainda foi registrado no balanço final de 2007 do PAC a contratação de mais 8 embarcações de apoio, 12 navios de carga, 23 petroleiros (estes específicos para a Transpetro) e mais 4 navios passageiros, tudo isso obteve um subtotal de valor financiado de 5,01 bilhões de reais. E por fim, aprovados no Conselho de encomendas e compras futuras, 45 embarcações de apoio marítimo, 104 navios de carga, 3 petroleiros, 6 navios de pesca industrial e mais 4 estaleiros (estes, não novas construções, mas ampliações). Estas projeções tinham valores aprovados na ordem de R\$ 3,26 bilhões. Foram aprovados, então, só em 2007, valores de investimentos no setor em mais de R\$ 8 bilhões.

4.3.4 2008 – Expansão e novos acordos de demanda garantida

Mesmo em meio à crise financeira global, o Brasil apresentou números positivos no setor naval. Neste ano o país já contava com 26 estaleiros de médio e grande porte em pleno funcionamento, computava mais de 4,7 milhões de m² de área ocupada. As construções não se atinham apenas às de embarcações. Dentro do projeto de reestruturação do setor naval havia também o planejamento e construção de hidrovias, sondas de perfuração, construção de plataformas de petróleo fixas e embarcações que tinham função de plataforma móvel, etc. (SINAVAL, 2008). Das obras já contratadas/licitadas o número de empreendimentos demandantes chegava a 70, dos quais 38 eram do tipo

¹⁵ Disponível em: <<http://sinaval.org.br/empregos/>>

petroleiros, 6 plataformas de produção de petróleo, 5 navios porta-contêineres, 3 navios Graneleiros e 18 navios de apoio marítimo. Deste total de 70, só o PROMEF tinha contrato com estaleiros brasileiros de 28 navios petroleiros, sendo 26 para a TRANSPETRO e 2 afretamentos direto para a Petrobras. A PDVSA¹⁶, da Venezuela, demandava os outros 10 navios petroleiros (contratos já assinados naquele ano). A Log-In¹⁷ (CVRD) ficou contratou 5 navios porta-contêineres. A Laurin e Gypsum (GTL) ficou com 3 navios Graneleiros. Dos navios de apoio marítimo, 8 ficou com o Grupo Wilson, Sons; 8 com o grupo CBO; 1 para o Ultrapetrol¹⁸ e 1 para o Norskan¹⁹. As 6 plataformas de petróleo, é claro, ficou com a Petrobras. Neste mesmo ano a Petrobras já tinha anunciado mais 224 empreendimentos. Alguns a licitar, outros já em processo de licitação pelos estaleiros brasileiros: A construção de 23 Navios petroleiros para a TRANSPETRO; 19 afretamentos direto para a Petrobras do mesmo tipo de navio; 146 navios de apoio marítimo, dos quais 24 já estavam em licitação ainda em 2008; a Petrobras ainda tinha anunciado a demanda por 8 plataformas de perfuração e 28 Sondas de perfuração. (SINAVAL, 2008, p. 8).

O Fundo da Marinha Mercante ainda registrou uma demanda prevista de mais 19 Navios porta-contêineres, 16 Navios Graneleiros, 6 Navios para produtos químicos e mais 3 petroleiros. Todos os empreendimentos, tanto os já licitados quanto os previstos estavam distribuídos em estaleiros instalados no Brasil (BrasFels, Mauá, Atlântico Sul, Rio Grande, QUIP, UTC, SRD, Setal e Mac Laren, Rio Naval, Itajaí, Rio Nave, Renave-Enavi, Estaleiro da Bahia, STX, Aliança, Wilson Sons, Navship, TWB, Detroit, Inace, Rio Maguari, Superpesa, Cassinú, Transnave e São Miguel). (SINAVAL, 2008). Houve ainda neste ano a prospecção de construção de novos estaleiros no Brasil. Foi o caso da implantação do Estaleiro Atlântico Sul – SUAPE, em Pernambuco; o Estaleiro Rio Grande, no Rio Grande do Sul; o Estaleiro STX – Quiçamã, no Rio de Janeiro; além dos projetos anunciados,

¹⁶ A Petróleos da Venezuela S. A. é uma empresa estatal venezuelana com objetivo de produzir (através de usas filiais), coordenar, supervisionar e controlar as atividades de produção de petróleo no país.

¹⁷ Empresa de logística fundada pela Companhia Vale do Rio Doce. Atualmente é uma empresa de capital aberto e realiza operações de cabotagem no Brasil e em outros países do Mercosul.

¹⁸ Empresa de capital privado com sede em Bahamas. Muitas de suas operações são realizadas em conjunto com a Petrobras.

¹⁹ Empresa de especialidade em construção de navios de apoio marítimo. Faz parte do grupo DOF Brasil. A Norskan se estabeleceu no Brasil em 2001, no Rio de Janeiro e em 2012 se fundiu com a DOF subsea Brasil, formando o Grupo DOF.

como foi o caso do Estaleiro Aliança (expansão), Estaleiro Mac Laren Oil (expansão), Odebrecht-GDK, o OAS, e o Wilson, Sons, dois no Rio de Janeiro, dois na Bahia e um em Guarujá, respectivamente.

Dos empreendimentos concluídos foram registrados 56 (com financiamento de 780 milhões de reais), dos quais eram 18 embarcações de apoio a plataformas, 15 navios de apoio à navegação, 18 navios de carga, 3 navios de passageiros e 2 de pesca industrial; dos empreendimentos “em construção” contabilizavam 42 (com financiamentos de 2, 43 bilhões de reais), dos quais eram 7 navios de apoio a plataformas, 12 navios de apoio à navegação, 19 embarcações cargueiras, 1 navio de passageiros, 1 de pesca industrial e 2 estaleiros (Atlântico Sul – Suape/PE e Navship – Navegantes/SC); já os classificados como contratados totalizavam 22 (com financiamento de 1,46 bilhões de reais), dos quais eram 4 navios de apoio a plataformas, 2 navios de apoio à navegação e 16 navios de carga. Destas 3 classificações de empreendimentos, os saldos de financiamentos somaram 4, 7 bilhões de reais. Ainda neste ano foram aprovados no Conselho mais 274 empreendimentos, com um total disponível para financiamento de R\$ 6,4 bilhões. Nestes empreendimentos enquadravam-se 87 embarcações de apoio a plataformas, 65 de apoio a navegação, mais 108 navios de carga, 8 embarcações de pesca industrial e ampliações de 6 estaleiros – Renave, McLaren, Aliança e Mauá, TWB e Aker Promar. (PAC, 2008, p. 139).

No quadro da empregabilidade direta no setor naval, o saldo ficou em 33.277 postos de trabalhos. “se considerarmos que, para cada emprego direto em estaleiro, são gerados aproximadamente 5 empregos indiretos na cadeia produtiva da Indústria Naval, o número de empregos total pode atingir” mais de 166 mil postos de trabalho. E a previsão do relatório naquele ano era de que o número de empregos diretos no setor pudesse chegar a 60 mil até 2012, se o setor continuasse no mesmo ritmo de produção e encomendas. O mesmo relatório ainda apontou para a importância da qualificação da mão de obra no setor. O SINAVAL já participava, à época, do PROMINP – Programa Nacional de Qualificação dos Recursos Humanos – promovido pelo Ministério de Minas e Energia.

4.3.5 2009 – Retomada do crescimento pós crise financeira mundial

Apesar dos saldos negativos em muitos setores da economia mundial, resquícios ainda da crise financeira de 2008, o Programa nacional de desenvolvimento do Brasil – o PAC – ainda demonstrava seus saldos positivos,

aliás, talvez um dos motivos pelos quais o Brasil não foi tão prejudicado foi a consistência de um plano nacional de desenvolvimento estrutural. O sumário executivo do SINAVAL, deste mesmo ano, confirmava:

“Sinais de recuperação na economia mundial e local demonstram a necessidade de manter o foco na capacidade de transporte marítimo do País. O encontro sobre a navegação de cabotagem, promovido pelo Syndarma e pela Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq), mostrou que a frota mercante brasileira é de 3,5 milhões de TPB e que o afretamento de navios por empresas brasileiras de navegação foi de US\$ 3 bilhões, em 2008, a maior parte no longo curso – valores que somam nos últimos seis anos mais de US\$ 7 bilhões, suficientes para um programa de construção de 50 navios”. (SINAVAL, 2009, p. 2).

Em relação ao descobrimento e processo de produção de petróleo a partir das camadas do pré-sal, o relatório do PAC faz menção ao poder de spillover desta atividade a outros setores do Brasil:

“No final de agosto, o Governo enviou ao Congresso quatro propostas que definem o novo modelo de exploração do petróleo na camada pré-sal. O pré-sal significa um salto tecnológico para a indústria petrolífera nacional. Um dos projetos prevê a criação de um Fundo Social a ser formado com a renda da União no pré-sal. Os recursos serão investidos em Educação, Cultura, Inovação Científica e Tecnológica, no combate à pobreza e em preservação ambiental”. (PAC, 2009, p. 3).

Os Investimentos também foram ampliados, com objetivo a se prospectar esforços “anticrise”. No previsto para o período 2007-2010 a cifra era de R\$504 bilhões, que passou a ser de R\$646 bilhões para o período. Só de janeiro de 2007 a agosto de 2009 a soma investida já chegava a R\$338,4 bilhões, ou seja, este montante já comportava mais de 53% do previsto para os quatro anos. A composição deste investimento era majoritariamente estatal, correspondendo a 31,65% (R\$ 107,1 bilhões), em segundo lugar esteve a contribuição do setor privado, com 24,7% (R\$83,6 bilhões), o restante da cifra de R\$338,4 bilhões estava dividida em financiamentos ao setor público, o orçamento fiscal (OGU) e também os empréstimos à pessoa física.

Os investimentos do governo central e da Petrobras mantiveram o crescimento desde a implantação do PAC. A projeção do Ministério da Fazenda é que em 2009 os investimentos do governo central atinjam 1,2% do PIB, e os da Petrobras, 1,7%. (PAC, 2009, p. 9)

Outras medidas tomadas pelo Governo a fim de estimular o Investimento foi a redução da taxa de juros de longo prazo (taxa de referência para os financiamentos do BNDES), reduzindo assim o custo de empréstimos para o BNDES. O Banco Nacional, por sua vez reduziu a taxa de juros para linhas de financiamento que tinham por objetivo a aquisição e produção de bens de capital e linhas de inovação tecnológica na produção. No ambiente pós crise de 2008, foram os bancos públicos que sustentaram a maioria das operações de crédito no país. “A participação dos bancos públicos no saldo total de créditos do Sistema Financeiro Nacional atingiu 40,4% em agosto de 2009” (Ibidem, p. 14), enquanto os bancos privados nacionais e estrangeiros tinham participação de menos de 10% no período.

Para o Setor Naval, o ano de 2009 inaugurava a segunda fase do Programa de Modernização e Expansão da Frota (o PROMEF II). Nesta fase a TRANSPETRO começou o ano analisando a proposta de construção de 23 navios e mais 13 afretamentos de navios de apoio marítimo, assim como outras propostas de maior prazo totalizando uma expectativa de construção de 45 navios até no máximo 2020. Um relatório da publicado no portal de notícias da UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development – apontou o Brasil como o país da América do Sul mais bem composto no setor naval, em se tratando de transporte de contêineres. O Brasil contava com uma frota de porta-contêineres ativos de 274 navios contra 242 do Panamá, 193 da Colômbia, 174 da Argentina, 122 da Venezuela e 121 do Chile. (SINAVAL, 2009, p. 8). O Brasil ainda se destacava na América do Sul como o país com maior conexão com outros países do mundo, fazendo comércio com quase 50 países.

Em um seminário sobre o desenvolvimento da navegação de cabotagem brasileira, realizado em conjunto pela Antaq²⁰ e do Syndarma, mostrou-se ainda a necessidade de prosseguimento dos programas de construção naval e se possível na sua ampliação. O motivo apresentado esta nos valores de pagamentos com o afretamento a empresas estrangeiras, os quais no ano de 2008 chegaram a computar a cifra de U\$ 3 bilhões, sendo U\$ 2,1 bilhões apenas para o afretamento de embarcações de longo curso. Nos últimos 6 anos o Brasil já tinha pago mais de 7 bilhões de dólares, “o que corresponderia a um programa de construção naval de mais de 50 navios, similar ao que já estava sendo implantado – o PROMEF”.

²⁰ Agência Nacional de Transportes Aquaviários

(SINAVAL, 2009, p. 10). É notório perceber o horizonte de construção e reestruturação do setor naval o qual o Brasil ainda poderia se inserir. Os seguintes elementos estratégicos foram apontados: (1) o comércio exterior brasileiro é realizado 95% por via marítima – a navegação é um segmento essencial para a economia brasileira; (2) a existência de navegação própria inibe a prática abusiva de preços no transporte marítimo; (3) a criação de uma frota própria cria emprego e renda no País, impulsionando a indústria de Construção Naval e outros segmentos da economia interna e (4) a existência de frota própria assegura a soberania nacional no caso de crises externas e reduz o pagamento de fretes e afretamentos ao Exterior (SINAVAL, 2009, p. 10).

Segundo a Antaq a capacidade ativa de transporte por meio aquático do Brasil era de 3,5 milhões de TPB. O programa de construção da TRANSPETRO contava com a prospecção e projeção de construção de navios petroleiros, os quais sendo concluídos até 2014, como estava já proposto em 2009, representariam mais de 2,7 milhões de TPB. Os navios que estavam sendo construídos neste ano e os propostos em licitações já abertas em 2009 eram de vida útil mínima de 20 anos, ou seja, o Programa não só resolveria o problema de diminuição de valores pagos para armadores estrangeiros nos afretamentos, como teria uma frota nova e estratégica para os próximos anos. A evolução dos contratos para o ano de 2009, relatado pelo 8º balanço do PAC, foi de 78 empreendimentos concluídos, sendo 23 navios de apoio a plataformas, 23 embarcações de apoio marítimo, 28 navios de carga, 1 navio de passageiros e 3 navios de pesca industrial. Nos contratos em construção, agora contava com 90 empreendimentos, sendo eles 23 navios de apoio a plataformas, 14 navios de apoio marítimo, 50 navios de carga, 1 navio de passageiros e mais 2 estaleiros em expansão. Já com os status de aprovação pelo Conselho, o saldo era de 66 navios de apoio a plataformas, 50 de apoio marítimo, 41 navios de carga. (PAC, 2009, p. 124).

4.3.6 2010 – Novas perspectivas no cenário mundial

O ano de 2010 foi aberto com a emblemática inauguração do primeiro petroleiro construído inteiramente em solo brasileiro nos últimos 10 anos – o João Cândido, construído no estaleiro Atlântico Sul (PE). A cifra dos investimentos executados sob o PAC já alcançava R\$ 463,9 bilhões já em maio de 2010, o que representava 70,7% do previsto para o período de 2007-2010. Até outubro deste mesmo ano a cifra chegava a R\$ 559,6 bilhões, o que já representava 85,1% do

total previsto para o mesmo período. A expansão média da economia brasileira, no mesmo período, foi de 4,6%, taxa significativamente maior do que o período anterior. Neste ano os investimentos chegaram a 3,27% do PIB, era o dobro da marca apresentada no começo de 2007 (1,62%).

“O PAC também foi essencial para coibir os impactos da crise financeira que assolou os mercados internacionais em 2008 e 2009. No Brasil, diferentemente da maior parte dos países, o Governo Federal não reduziu investimentos. Ao contrário, o PAC, juntamente com a força do mercado interno, foi capaz de minimizar significativamente os impactos da crise econômica internacional” (PAC, 2010b, p. 5).

O Programa havia demonstrado claramente o potencial que o Estado poderia exercer na economia, a partir de um planejamento estrutural de longo prazo nos setores chaves da economia. Para o setor naval, com seu programa específico – o PROMEF I e II – o Brasil tinha voltado a ser um dos maiores países com carteira de encomendas de embarcações de longo curso (4º lugar), o que não se via em praticamente vinte anos. Os demais setores econômicos, como a indústria em geral, os serviços, o consumo das famílias, etc. tiveram significativos avanços de seus índices até então. O ano de 2010 começava com uma notícia importante e apreciada pelos construtores: o sumário executivo apontava para um aumento na demanda mundial de petróleo, que aumentaria de 85 para 106,6 milhões de barris/dia nos próximos 20 anos. Destes 22 milhões de barris/dia de aumento, 13 milhões estavam a cargo dos países não membros da OPEP²¹, principalmente dos EUA e Brasil, em torno de 4 milhões a mais para cada um. (SINAVAL, 2010, p. 2). O Brasil ainda tinha ao seu favor, à época, não só um aumento de demanda mundial por barris de petróleo, a demanda se estendia à produção de sondas de perfuração, de plataformas de petróleo, e uma promessa de aumento no valor do barril para U\$ 100, o que era em torno de U\$ 75 naquele ano.

O mercado de trabalho neste setor estava em plena expansão devido aos fatores já expostos acima. Já no começo deste ano o saldo de postos de trabalho diretos no setor já era de mais de 46 mil, e até o fechamento do ano este número tinha subido à marca histórica de 56.112, o quinto ano consecutivo de aumento no número de empregos diretos ao setor.

²¹ Organização dos Países Exportadores de Petróleo

“O Brasil já conquistou posição de destaque internacional com a construção dos sofisticados navios de apoio marítimo à produção de petróleo em alto-mar. A partir de 2008, com a construção de petroleiros de 157 mil TPB, o País marca posição como construtor naval de grande porte, incorporando as tecnologias atuais para este tipo de indústria”. (SINAVAL, 2010, p. 15)

Em reunião ainda em dezembro de 2009, o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM – aprovou a priorização na construção de 253 navios, num valor de R\$ 8,9 bilhões, e a implantação e modernização de 17 estaleiros, com cifras na casa de R\$ 2,3 bilhões (SINAVAL, 2010, p. 17). As medidas foram tomadas ainda no ano de 2009 para que o processo de construção não houvesse empecilhos nos anos seguintes. Do total de navios entregues até 2009 sob o financiamento do FMM, estavam registrados 168 navios, dos quais 55 eram embarcações de apoio marítimo, 40 de apoio portuário, 50 embarcações de navegação interior, 12 navios de cabotagem, 7 de navegação interior-travessia e 4 navios de pesca industrial. (SINAVAL, 2010, p. 18)

O relatório do SINAVAL (2010, p. 25) ainda relatou a importância do Plano de Desenvolvimento Produtivo, o qual teve resultados positivos para o setor através de políticas públicas em (1) inovação: as universidades UFRJ e USP desenvolviam tecnologias para a construção naval através de programas do Ministério da Ciência e Tecnologia; o SINAVAL também participava da Rede de Inovação para Competitividade da Indústria Naval e Offshore, sendo participantes também a Sociedade Brasileira de Engenharia Naval, o SYNDARMA e o Centro de Excelência em Engenharia Naval e Oceânica. (2) Desoneração fiscal para a indústria de navieças: o fornecimento de peças para construção naval obtinha desoneração do IPI, sob o Decreto nº 6.704, e também da Lei nº 11.774, que reduzia a zero as alíquotas de PIS/PASEP e COFINS sobre equipamentos destinados à construção naval. (3) A criação do Fundo Garantidor da Construção Naval, pela Lei nº 11.786, complementada pela Lei nº 12.058 com destinação para formação do patrimônio líquido do Fundo a cifra de 5 bilhões de reais, sendo isento de IR as aplicações para a manutenção do Fundo.

4.3.7 2011-2014 – Consolidação da II Expansão

No ano de 2011, então, foi inaugurado o PAC2, que na verdade foi apenas a continuação do Programa lançado em 2007, com o objetivo de resgatar o papel do Estado como principal agente indutor do desenvolvimento. O Programa teve seu

prosseguimento, mas o ambiente macroeconômico e seus indicadores não apresentou números tão expressivos quando ao período 2007-2010. O Brasil, também é verdade, sofria influência externa de alguns setores. A economia mundial também teve diminuição no ritmo de crescimento, principalmente as economias europeias e os EUA, devido serem nações com maior influência sofrida pela crise financeira de 2008.

O Brasil, após 2010, apresentou estatísticas decrescentes da taxa de crescimento anual do PIB, a qual tinha saído da marca de 2,7%, em 2006 e alcançado seu pico (7,5%) em 2010. No primeiro trimestre de 2011 o Brasil apresentava taxa de crescimento do PIB de 6,6%, caindo para 4,8 no 3º tri e fechando o ano em 4% (ainda maior que a média do início dos anos 2000 até o lançamento do PAC). O ano de 2012 teve média de 2%, aumentando um pouco no ano de 2013, com média de 3%, chegando até 3,2% no 1º trimestre de 2014. (IBGE, 2017)²². O ritmo da indústria, no Brasil, teve trajetória um pouco diferente, no período. Em se tratando da produção de bens de capital e bens intermediários, as séries históricas apresentaram níveis quase lineares com leve ascendência no período (IBGE, 2017)²³. Os níveis de emprego de modo geral obtiveram registros positivos, com taxa de desemprego de 7,2 % no 1º trimestre de 2012, reduzindo para 6,7% no final deste mesmo ano, chegando até 6% no final do ano de 2013, a qual se manteve nesta média no ano de 2014. (IBGE, 2017).

No setor naval em especial apresentou números muito mais satisfatórios, no período, em se tratando de postos de trabalho. O ano de 2010 tinha fechado com 56.112 empregos diretos no setor. O ano de 2011 este número aumentou para 59.167. A marca só aumentou no ano de 2012, chegando a 62.036 postos de trabalho. A maior taxa de crescimento de empregos no setor, de um ano para o outro, foi registrado em 2013, que foi de quase 26%, registrando um aumento de 16.100 postos de trabalho diretos, totalizando 78.136 pessoas empregadas no setor de forma direta. Mas o recorde ainda estava no ano seguinte, com a marca registrada de 82.472. Considerando os empregos indiretos do setor a partir deste

²² IBGE. Séries Históricas, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/2087-np-contas-nacionais-trimestrais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?&t=series-historicas>>

²³ Ibidem. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/2217-np-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?&t=series-historicas>

último número, a marca era de 330 mil empregos proporcionados pelo setor naval. (SINAVAL, 2016)²⁴.

Os números do setor supracitados corroboram ao nível de atividade que ainda se viu no período. Mesmo com o segundo Programa Nacional (o PAC2) tomando rumos ligeiramente diferentes dos propostos no período anterior, o programa específico ao setor naval ainda estava de pé. O relatório executivo final do ano de 2011 podia confirmar:

“A carteira de encomendas dos estaleiros brasileiros é de 312 projetos de construção de navios e plataformas, representando 6,2 milhões de TPB (toneladas de porte bruto que medem a capacidade de carga de um navio). As prioridades de financiamentos aprovadas em duas reuniões do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante, em 2011, somam US\$ 8,3 bilhões para a construção de embarcações e US\$ 2,8 bilhões para a implantação de oito novos estaleiros e a expansão de três estaleiros existentes” (SINAVAL, 2011, p. 2).

Foi um ano que contou com outra emblemática entrega: a inauguração do navio petroleiro da TRANSPETRO, o Celso Furtado, também construído integralmente no Brasil, no estaleiro de Mauá. Outras inaugurações de estaleiros e construções de navios foram frequentes neste ano. A Petrobras continuava com carteira de encomendas não só de embarcações, mas também de sondas de perfuração e também plataformas de petróleo. Um programa interessante no setor foi a criação do PNQS – Prêmio Naval de Qualidade e Sustentabilidade, lançado e concedido com o propósito de estimular a mão de obra do setor naval para o melhoramento da capacidade técnica.

Outro importante fator de desenvolvimento no setor foi a capacidade de financiamento das obras. Dentro do programa específico ao setor naval, cabia ao FMM – Fundo da Marinha Mercante, através de seu conselho diretivo, estabelecer os montantes a serem aportados ao desenvolvimento do setor naval. No período de 2001 a 2006 a média de desembolsos do FMM para o setor foi de 513 milhões de reais, com um pico máximo em 2004. Quando o PAC foi lançado, em 2007, só naquele ano, o investimento feito para financiar as obras tinha sido o dobro, com 1.100 milhões de reais, o qual teve sempre uma trajetória crescente, com exceção de 2010 (mas que não reduziu a menos de 2.000 milhões), chegando na marca de

²⁴ Disponível em: <<http://sinaval.org.br/empregos/>>

2.113 milhões de reais desembolsados, antes do término do ano de 2011. (SINAVAL., 2011, p. 5). A capacidade do setor naval chegava a 6.170.136 de TPB (medida usada para capacidade de transporte de navios). Deste total, 133.000 estava na região norte do país, 3.072.000 se encontrava na região nordeste, 1.266.736 era a capacidade da região sul, 1.698.400 fica a cargo da região sudeste, sendo só o Rio de Janeiro responsável por 1.367.900 TPB.

O ano de 2012 continuava a ser um ano ascendente para o setor naval. Neste ano já estavam aprovados quase R\$ 9 bilhões para investimentos, implantação de novos estaleiros e ampliação de outros por todo o Brasil. No lado tecnológico houve consolidação dos processos de interligação dos centros de ensino e pesquisa em favor dos empreendimentos do setor, como foi o caso do projeto RECINO – Rede de Inovação para Competitividade da Indústria Naval e Offshore, da Sociedade Brasileira de Engenharia Naval em conjunto com o CEENO, o SYNDARMA e o SINAVAL. Os projetos eram elaborados em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, sob o apoio financeiro do BNDES. Ou seja, era notório a coordenação estatal para o alinhamento entre os centros de pesquisa e criação tecnológica, a iniciativa privada (na “pessoa” dos estaleiros), os elaboradores e executores dos projetos (as entidades sindicais, para sindicais e associações), bem como a capacidade de financiamento, visto na execução do FMM e do BNDES.

“A característica dos polos navais é a existência de um conjunto de estaleiros, a integração de ações de governos estaduais e municipais, universidades e escolas técnicas para formação de recursos humanos; a criação de centros de tecnologia” (SINAVAL, 2012, p. 4)

Quando se há um plano bem estruturado para um determinado setor econômico, contando com planejamento, financiamento, execução e coordenação, além de prospecção de demanda, de maneira bem definidas, o resultado não pode ser diferente do apresentado no setor naval até então. A atualização da carteira de encomendas deste ano (2012), de acordo com o relatório do SINAVAL, apresentava os seguintes números: 20 Plataformas de produção, 28 sondas de perfuração, 7 Navios Porta-contêineres, 6 navios Graneleiros, 70 navios de apoio offshore, 29 navios do tipo Produtos, 26 Petroleiros, 11 Navios bunker, 15 Navios Gaseiros, 111 Barcaças Fluviais, 26 Empurradores e 18 Rebocadores, totalizando 367 empreendimentos de grande porte no setor. Só o PROMEF já contava com um

cronograma de encomendas a serem entregues até 2020 num total de 49 embarcações. Destes, 10 Navios Suezmax com previsões de entrega de 2012 a 2016, 4 do tipo Suezmax DP com previsões pós 2018, 5 Aframax com entregas a partir de 2017 e 3 Aframax DP em 2020, todos encomendados ao estaleiro Atlântico Sul. O estaleiro de Mauá teve contratação de 16 navios, sendo 12 navios Produtos com previsões de entrega a partir do ano corrente (2012) até 2016, e 4 Panamax com entregas em 2014 e 2015. O estaleiro STX, no Pernambuco ficou encarregado da produção de 8 navios Gaseiros com entregas em 2014, 2015 e 2016. Ainda em 2012 foram lançados mais 9 projetos de estaleiros novos no Brasil, em todas as regiões do Brasil, com exceção da Norte. Estes estaleiros eram destinados ao aumento na capacidade do processamento de aço, com previsão de geração de mais de 24.000 novos empregos. Na atualização da carteira de encomendas gerais, de acordo com o SINAVAL, a capacidade obteve um substancial incremento, a qual passou a ser de 6.852.085 TPB, ou seja mais de 800.000 TPB de incremento da capacidade projetada, sem contar a quantidade, em TPB, já entregue no ano de 2011 em navios. (SINAVAL, 2012, p. 23-29).

O relatório do 4º trimestre de 2013 já registrava desembolsos dos recursos do FMM na ordem de 4,9 bilhões de reais. A cifra investida dá uma noção de como o setor estava em plena atividade. Como já citado, o emprego no setor só crescia, e batia recorde de contratação a cada ano, desde 2007, ano de lançamento do Programa Nacional. O mesmo relatório confirmava as entregas do PROMEF sem atrasos, todas as embarcações estavam sendo produzidas dentro do programado. O destaque deste ano foi a entrega de 21 navios de apoio marítimo, todos construídos em solo brasileiro. Além desta entrega, também foram entregues 44 barcas Graneleiros. Neste ano o CDFMM, através da resolução nº 128, determinou algumas prioridades para os destinos dos recursos do Fundo. Uma soma de quase 400 milhões de reais destinava-se à construção de mais 1 estaleiro e modernização e ampliação de mais 1. R\$ 1.855.986.855,22 seriam destinados à construção de 15 navios de apoio marítimo. 157 navios empurradores e barcas seriam financiados com um pouco mais de 565 milhões de reais, dentre outras atribuições. O Brasil precisava continuar seu ciclo de investimento no setor se quisesse alcançar patamares mais elevados como economia emergente de interação internacional, como foi o caso da China, que neste ano tornou-se líder mundial em volume de entregas, no começo de 2013.

Os trimestres seguintes deste mesmo ano não obtiveram volumes de entregas maiores. As transações internacionais por vias marítimas começavam a cair. Mesmo com as expectativas internacionais para o setor ligeiramente menos promissoras, o Brasil ainda contava com certa atividade no setor, registrou-se um número recorde de pessoal empregado diretamente no setor naval: 82.472. Os números até este ano eram extremamente expressivos. De acordo com o relatório do SINAVAL deste mesmo ano, o setor naval havia crescido a uma taxa média de 19,5% ao ano desde 2004. O FMM informava que desde o lançamento do PAC, em 2007, já tinham sido entregues 357 embarcações e 6 projetos de construção e expansão de estaleiros. Só a TRANSPETRO contava com 7 navios de longo curso entregues de 2011 ao início de 2014. Até então, os registros da Antaq apontavam:

Tabela 4

Ano	Navios de Apoio Marítimo	Navios de Apoio Portuário	Navios de Longo Curso e Cabotagem	Total de Embarcações	Movimentação Portuária
2009	371	877	139	1.387	733.000.000
2010	399	1.018	152	1.569	833.935.735
2011	452	1.149	156	1.757	886.055.277
2012	493	1.330	155	1.978	903.765.474
2013	563	1.370	176	2.109	931.045.193

(Fonte: Antaq)

Neste ano (2014) já havia a presença de alguns desafios ao setor naval brasileiro. Devido ao reflexo estendido da crise financeira, a desaceleração do crescimento das economias europeias e dos EUA, bem como a diminuição do fluxo de entregas marítimas, o fluxo de cargas passou a ser mais expressivo no eixo Pacífico e Índico, ampliando o isolamento brasileiro no oceano Atlântico Sul. Devido as adversidades internacionais, a tendência de fusões e concentrações no setor se mostrou clara mais uma vez. Houve uma concentração na mão de poucos operadores no transporte mundial de cargas por contêineres: mais de 40% do transporte por contêineres era feito por apenas 5 operadores (da Dinamarca, Suíça, França, China e Taiwan, em ordem decrescente de participação).

O desafio era grande. O Brasil precisava se tornar ainda mais produtivo e competitivo para que pudesse continuar com sua participação mundial ativa e crescente. Ainda no começo deste ano, todos os mecanismos já mencionados

como financiamento, centros de pesquisa e tecnologia em parcerias com a indústria naval, especialização da mão de obra do setor, etc. estavam ainda em pleno funcionamento. As linhas de pesquisa estavam concentradas em (1) análise da estrutura de navios e estrutura offshore, (2) análise experimental de estruturas, (3) mecânica de fraturas, (4) procedimentos de soldagem e proteção contra corrosão. Ainda contava com equipamentos adequados aos padrões internacionais, sistema de gestão semelhantes aos players internacionais (sistemas de *supply chain*), pessoal qualificado, etc. O Brasil ainda obteve investimentos estrangeiros (Japão) em estaleiros brasileiros, visto o crescente desenvolvimento no setor apresentado desde 2006. Apresentava ainda uma estrutura detalhada de órgãos de supervisão específica ao setor: a ANP era responsável pelas exigências de conteúdos locais nas fases de exploração e desenvolvimento; o PROMINP / ONIP elaborava os estudos e pesquisas com propósito de desenvolver a indústria fornecedora de peças; o BNDES considerava o conteúdo local para definir as taxas de juros sobre os financiamentos e a MDIC aplicava a Política de Desenvolvimento Produtivo, a qual criou com a ABDI o catálogo de navipeças.

O Brasil chegou a ter, neste ano, fornecedores de praticamente todas as peças, materiais e equipamentos para a indústria naval, desde Aço naval, pintura, revestimentos, sistema de tubulação, cabos, redes e painéis, geradores e motores auxiliares, automação, bombeamento, etc. ficando a cargo de compras no exterior de alguns comandos de controle, direção e navegação, além da maioria dos motores principais, bem como a comunicação por satélite. Isto mostra que o Brasil estava no lugar certo, desenvolvendo os programas certos, com financiamentos assertivos. No âmbito mundial, apesar de alguns sinais de desaceleração dos volumes movimentados por vias marítimas, as principais nações da economia mundial estavam redobrando suas atenções à indústria naval, pois ainda hoje é o tipo de transporte de longo alcance mais competitivo do mercado. O número de unidades de construção de embarcações do Brasil era de 169, ocupando o 6º lugar, contra a China em 1º, com 584; o Japão em 2º, com 378 e os EUA em 3º com 350.

4.3.8 2015 – A Derrocada da Indústria Naval Brasileira

O ano de 2015 foi marcado por uma reviravolta no Setor Naval. Toda a projeção de crescimento no número de encomendas de navios, de construção de plataformas, da produção em geral, registrada no 1º trimestre de 2014, teve um

destino controverso já no início de 2015. O número de postos de trabalho, pela primeira vez nos últimos 15 anos, era bem menor que o ano anterior. No caso de 2015 o número era inferior aos últimos dois anos, registrando apenas 68.000 no início do ano, finalizando com apenas 57.048, menor que os últimos 4 anos. O motivo desta derrocada se dividiu em diversos fatores. Um dos principais pilares de uma política industrial bem estruturada está na sua capacidade de financiamento. Neste ano, ao contrário do que havia sendo visto nos últimos 10 anos, o FMM travou a concessão de financiamentos sob a alegação de aumento de risco das operações dos estaleiros brasileiros. As medidas afetaram praticamente todos os estaleiros brasileiros, como foi o caso do Estaleiro Mauá, que paralisou suas operações em julho deste mesmo ano. A Petrobras também começou a fazer revisões de suas encomendas, cogitando o cancelamento de alguns contratos.

Em notícia²⁵ publicada pelo portal digital do SINAVAL, em abril de 2015, os sinais de possível reviravolta no setor já podiam ser percebidos em dezembro do ano anterior, com atrasos nos pagamentos pela empresa Sete Brasil. A Petrobras reconsiderou de vez seu plano de negócios na metade do ano, reduzindo sua meta de sua meta de produção de petróleo, bem como a demanda por plataformas de petróleo para o período de 2015-2019. Novas regras foram feitas para o conteúdo local que deveria ter na indústria naval, aumentando a participação das empresas estrangeiras no Brasil. A carteira de encomendas previstas deste ano caiu para 279 empreendimentos, a qual já foi de mais de 380 empreendimentos incluindo navios, sondas de perfuração, plataformas e estaleiros. Destes 279, mais de 150 empreendimentos foram registrados apenas como estimativas, e não encomendas já licitadas ou contratadas. O PROMEF só registrou apenas 2 entregas de navios no ano de 2015. As encomendas de navios de apoio marítimo eram de apenas 32 embarcações, e apenas 13 rebocadores. Os números só não foram piores, pois com o relaxamento das regras de produção local, a qual tem um lado negativo para a indústria nacional, também tem um lado positivo na atração de investimentos estrangeiros, os quais se intensificaram no ano de 2015.

As estatísticas de 2016, no quesito emprego direto no setor, foram ainda piores, só em junho o número já tinha caído para 43.745 postos de trabalho,

²⁵ FALCÃO, Marina. Estaleiros demitem 10 mil desde dezembro e crise pode se agravar. SINAVAL, 2015. Disponível em: < <http://sinaval.org.br/2015/04/estaleiros-demitem-10-mil-desde-dezembro-e-crise-pode-se-agravar/>>

número registrado no ano de 2009 com a crise financeira obtendo sua maior influência na economia brasileira e também em especial ao setor naval. Vários estaleiros do Rio de Janeiro fecharam suas portas, e muitos se transferiram para o Nordeste do Brasil, em busca de opções com menores custos. Houve também o cancelamento de 2 navios, de uma série de 8, da Petrobras. No Nordeste a TRANSPETRO também cancelou contratos de construção de navios com o estaleiro Atlântico Sul e também o VARD Promar. O FMM informou um cancelamento de R\$ 10 bilhões em prioridade para o financiamento da Sete Brasil. A crise política já se agrava, bem como os desdobramentos da Operação Lava Jato, criando cada vez mais um ambiente de desconfiança da maior empresa brasileira do setor – a Petrobras, uma empresa chave para o setor naval e de longe a maior demandante da construção naval nacional. O relatório do SINAVAL deste ano apresentava notícias cada vez menos promissoras ao setor:

“o cancelamento de contratos de construção de petroleiros para a Transpetro e a redução na demanda por navios de apoio marítimo mostram uma nova realidade para construção naval. Os estaleiros Aliança, VARD Niterói, Inhaúma anunciaram encerramento de atividades no RJ”. (SINAVAL, 2016, p. 4)

O papel de demandante majoritário do setor naval brasileiro passa a ser das petroleiras estrangeiras. Todo o seguimento de construção naval para exploração e produção de petróleo agora não é mais puxado pela Petrobras, mais do que nunca prejudicada por fatores de cunho mais políticos do que de competência técnica e competitividade internacional. O relatório apontava até previsão de mudanças na legislação do setor naval, com fins de abarcar o novo desenho e arranjo do setor naval. Um crescimento robusto visto a cada ano, desde 2006, em apenas 1 ano e meio de inatividade do Estado foi capaz de derrubar um setor tão importante e estratégico para o Brasil. O resultado da movimentação portuária, ou seja, o quanto o Brasil transporta por vias marítimas, tanto nas exportações quanto nas importações, é de declínio em 2016, pela primeira vez em mais de 10 anos (com exceção ao ano de 2009, declínio aceitável devido aos reflexos da crise financeira global), de acordo com a tabela 5:

Tabela 5 – Crescimento da Movimentação Portuária

Setor Naval Brasileiro (Realizável)

Ano	Movimentação Portuária (TPB)	Crescimento ano a ano
2004	392.410.967	
2005	649.418.781	65,49%
2006	692.833.468	6,69%
2007	754.716.655	8,93%
2008	768.323.550	1,80%
2009	733.000.000	-4,60%
2010	833.935.735	13,77%
2011	886.055.277	6,25%
2012	903.765.474	2,00%
2013	931.045.193	3,02%
2014	970.000.000	4,18%
2015	1.007.542.986	3,87%
2016	998.068.793	-0,94%

5 CONCLUSÃO

Fica claro, após a apresentação de todos os dados, que o setor naval obteve mudanças estruturais ao longo de sua história. Mudanças obtidas a partir de um agente articulador principal – o Estado. Através da coordenação das políticas de compra do Estado neste setor, assim como seu papel planejador e articulador, o setor naval logrou avanços em termos de tamanho (em números de estaleiros, navios e demais embarcações) e também de qualidade no transporte marítimo (tecnologia avançada na construção de embarcações).

O papel do Estado foi decisivo para esta reestruturação. O seu papel no investimento no setor foi visto em um tripé bem estruturado: foi o agente financiador, através das instituições como o BNDES, o Fundo da Marinha Mercante e na primeira expansão também com a SUNAMAN; foi também o agente demandante, através da empresa chave Petrobras (e sua subsidiária Transpetro); e também planejador, através de seus programas nacionais (como o PAC) e os programas específicos (Programa de Reequipamento da Frota Naval, Plano de Construção Naval, dentre outros da I expansão, e também o Promef I e II). Com esta articulação, poder de compra, investimento direto e financiamento para o setor naval, o Estado se consagrou como o principal agente de desenvolvimento de um setor, setor este tão importante para o crescimento do país. O seu papel é tão importante para os setores industriais, e em especial para o naval, que tão logo houve desmonte das ferramentas usadas (financiamento, demanda direta e investimento direto) e o setor apresentou sérias dificuldades para o seu prosseguimento em ascendência. Não se trata de um discurso paternalista de um setor, mas de um potencial de agente econômico sendo deixado de lado nos últimos anos. O setor naval é responsável por mais de 90% do escoamento da produção brasileira para exportação e não pode ser deixado aos ditames do mercado, pois como já exposto, é um setor de proporções enormes, tanto financeiras quanto tangível e há uma tendência nata ao setor em aglomerações e concentrações. Através destes dois períodos de expansão do setor naval, fica claro qual pode e deve ser o papel do Estado na economia. Longe de ser apenas um agente passivo e expectador, o Estado pode e deve ser mais ativo, principalmente nos setores estruturais da economia do país.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. PAC (2007). **Programa de Aceleração do Crescimento**: Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais?ano=2014&keyword=>> Acesso em 02 nov. 2017

BRASIL. PAC (2007). **Sobre o PAC**: Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 07 nov. 2017

EDLER, Jakob. GEORGHIOU, Luke. Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. **Science Direct**. Manchester M13 9PL, n. 36, mai. 2007. Research Policy PREST/Manchester Institute of Innovation Research, Manchester Business School, University of Manchester, Harold Hankins Building. Disponível em: <http://dimetic.dime-eu.org/dimetic_files/EdlerGeorghiou2007.pdf> Acesso em: 14 janeiro 2017.

EDLER, Jakob. Demand-oriented innovation policy. **Office of Technology Assessment at the German Bundestag (TAB)**. Berlim. Working Report, n. 99. jun 2006. Disponível em: <https://www.tab-beim-bundestag.de/en/pdf/publications/summaries/TAB-Arbeitsbericht-ab099_Z.pdf> Acesso em: 14 janeiro 2017.

FILHO, Alcides Goularti. A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: Administração, Regime e Planejamento. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, vol 21, nº 2, 2010.

GONÇALVES, Nilton. **PROMEF: Cenários e Oportunidades**. Florianópolis: Transpetro, 2008. Relatório técnico. Disponível em <<http://www2.fiescnet.com.br/web/recursos/VUVSR01ETTBPQT09>> Acesso 09 nov. 2017

IBGE. **Pesquisa Industrial**. Catálogo. Biblioteca IBGE. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=71719>>. Acesso 07 nov. 2017

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais**. Estudos & Pesquisas. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv3033.pdf>>. Acesso 14 nov. 2017

IBGE. **Tabela de Indicadores Trimestrais do PIB 2006 (4º tri) – 2017 (1º tri)**. Contas Nacionais. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/> Acesso em: 18 jun. 2017

KALECKI, Michal. **Teoria da Dinâmica Econômica**: Ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista. São Paulo. Abril S.A. Cultural e Industrial, 1983.

KATTEL, Rainer. LEMBER, Veiko. Public Procurement as an industrial policy tool – an option for developing countries?. **Journal of Public Procurement**. Tallinn. Working Papers, n. 31. mai. 2010. Thecnology Governance and Econmic Dynamics. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Veiko_Lember/publication/46473312_Public_P_procurement_as_an_industrial_policy_tool_an_option_for_developing_countries/links/02e7e520a3d0ed127e000000/Public-procurement-as-an-industrial-policy-tool-an-option-for-developing-countries.pdf> Acesso em: 14 janeiro 2017.

NAVIOS E PORTOS. **Os Navios da Loyd Brasileiro**. Não paginado. Disponível em: <<http://naviosenavegadores.blogspot.com.br/2008/03/lloyd-brasileiro-conhecendo-frota.html>>. Acesso em 29 out. 2017

KEYNES, John Maynard. Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo. Nova Cultural, 1996.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**: desmascarando o mito do setor public vs. setor privado. Londres: Anthem Press, 2013.

ROLFSTAM, Max. Public procurement as an innovation policy tool: the role of institutions. **Science and Public Policy**, Londres, v. 36 n. 5, junho 2009. Disponível em: <<http://www.ingentaconnect.com/content/beechn/spp>>. Acesso em: 17 janeiro 2017.

7 ANEXOS

Tabela I – Setor Naval Brasileiro: Movimentação Portuária e Frota Nacional

Setor Naval Brasileiro (Realizável)				
Ano	Frota Nacional (TPB)	Crescimento % ano a ano	Movimentação Portuária (TPB)	Crescimento % ano a ano
1925	342.000		33.409.000	
1930	400.000	16,96%	47.767.000	42,98%
1935	331.000	-17,25%	45.867.000	-3,98%
1940	513.000	54,98%	36.671.000	-20,05%
1945	499.000	-2,73%	16.109.000	-56,07%
1950	569.000	14,03%	46.877.000	191,00%
1955	855.000	50,26%	50.677.000	8,11%
1960	1.300.000	52,05%	59.294.000	17,00%
1965	1.402.000	7,85%	59.311.000	0,03%
1970	2.339.000	66,83%	81.878.000	38,05%
1975	4.604.000	96,84%	187.829.000	129,40%
1980	8.069.000	75,26%	251.680.000	33,99%
1985	10.299.000	27,64%	317.705.000	26,23%
1990	9.382.000	-8,90%	359.715.000	13,22%
1995	8.190.000	-12,71%	387.688.000	7,78%

(Fonte: Filho 2010)

Tabela II - Empregos no Setor Naval (A)

Empregos no Setor Naval					
	2006	2007	2008	2009	2010
RJ	17052	24003	20403	23654	25987
ES	-	-	-	-	-
SP	795	1578	1065	1414	781
SC	1208	2207	2395	2518	1958
RS	-	-	-	820	5500
PA	225	225	341	420	411
AM			2500	2637	9244
CE	320	632	960	1500	1300
SE	-	-	-	-	350
BA	-	-	-	523	-
PE	-	480	5613	7014	10581
Total	19600	29125	33277	40500	56112

(Fonte: SINAVAL)

Tabela III - Empregos no Setor Naval (B)

Empregos no Setor Naval					
	2011	2012	2013	2014	2015 (jan)
RJ	25020	29967	30506	30085	30014
ES	-	-	410	620	620
SP	721	1604	1782	1862	1918
SC	2397	3039	4247	5351	4421
RS	5500	6174	19954	9762	7259
PA	371	316	580	888	867
AM	11987	13372	11902	11576	11576
CE	903	202	702	623	623
SE	345	38	38	50	50
BA	2125	1628	92	74	74
PE	9798	5696	7923	21581	21581
Total	59167	62036	78136	82472	79003

(Fonte: SINAVAL)

Tabela IV – Empregos no Setor Naval (C)

Empregos 2016							
Região	dez/15	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun
Sudeste	26.566	24.296	22.628	22.272	21.236	19.534	16.810
Sul	15.258	12.870	12.672	12.761	12.824	12.762	13.114
Norte	8.678	8.300	8.379	8.377	9.528	9.597	7.953
Nordeste	6.546	5.610	5.600	7.553	7.340	6.654	5.868
Total	57.048	51.076	49.279	50.963	50.928	48.547	43.745
Evolução (%)		-10,47%	-3,52%	3,42%	-0,07%	-4,68%	-9,89%

(Fonte: SINAVAL)

Tabela V – Remuneração Média no Setor Naval

	2015	Remuneração Média	Valor médio em Salários
RJ	30014	R\$ 2.845,44	R\$ 85.403.036,16
ES	620	R\$ 2.845,44	R\$ 1.764.172,80
SP	1918	R\$ 2.845,44	R\$ 5.457.553,92
SC	4421	R\$ 2.845,44	R\$ 12.579.690,24
RS	7259	R\$ 2.845,44	R\$ 20.655.048,96
PA	867	R\$ 2.845,44	R\$ 2.466.996,48
AM	11576	R\$ 2.845,44	R\$ 32.938.813,44
CE	623	R\$ 2.845,44	R\$ 1.772.709,12
SE	50	R\$ 2.845,44	R\$ 142.272,00
BA	74	R\$ 2.845,44	R\$ 210.562,56
PE	21581	R\$ 2.845,44	R\$ 61.407.440,64
Total	79003	R\$ 2.845,44	R\$ 224.798.296,32

(SINAVAL e Indeed)